

ANALISA

1979 — 4

PERATAAN PENDAPATAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOE, Rufinus LAHUR,
NAPINGBO, J. PANGLAYKIM,
A.M.W. PRANARKA, M. Hadi SOE-
SASTRO, Harry TJAN SILALAH
dan Jusuf WANANDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, NAPINGBO

STT : S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tgl. 28—8—1978

Harga per eks: Rp. 500,—

Harga langganan 1 tahun (12 nomor): Rp. 6.000,— (bayar di muka), untuk Mahasiswa Rp. 4.800,— sudah termasuk ongkos kirim.

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	266
PERATAAN PENDAPATAN SUATU KEWAJIBAN DASAR NEGARA	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	269
PERANAN INMAS DAN BIMAS DARI SEGI PEMERA- TAAN PEMBANGUNAN	
<i>A. Rahman RANGKUTI</i>	286
DISTRIBUSI KONSUMSI, EFEK SUBSIDI DAN EFEK PENYESUAIAN HARGA MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA	
<i>Hadi SOESASTRO</i>	299
MASALAH PERLUASAN KESEMPATAN KERJA	
<i>H. CAROKO</i>	326
PEMBANGUNAN DI IRIAN JAYA	
<i>R. Slamet ROOSMAN</i>	341

PENGANTAR REDAKSI

Dalam pelaksanaan Pelita-III yang dimulai bulan April 1979 ini dilanjutkan kebijaksanaan pembangunan yang berlandaskan pada trilogi pembangunan, yaitu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Ketiga unsur itu kait mengait, tetapi kepada yang pertama diberikan perhatian yang lebih besar. Secara demikian diakui, bahwa pembangunan yang dilaksanakan dalam Pelita-pelita sebelumnya dan hasil-hasilnya belum merata, biarpun kemajuan-kemajuan yang dicapainya sangat menonjol, seperti dikemukakan oleh beberapa pengamatnya.

Sebagai jawaban atas pertanyaan bagaimana pembangunan dan hasil-hasilnya hendaknya diratakan di antara seluruh rakyat, dalam Keterangan Pemerintah tentang RAPBN 1979/1980 telah digariskan delapan jalur, yaitu:

- (1) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak;*
- (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan;*
- (3) pemerataan pembagian pendapatan;*
- (4) pemerataan kesempatan kerja;*
- (5) pemerataan kesempatan berusaha;*
- (6) pemerataan partisipasi dalam pembangunan;*
- (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air;*
- (8) pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.*

Untuk menunjang usaha-usaha pelaksanaannya dalam rangka menyukseskan pembangunan nasional kita, kiranya perlu diajukan beberapa pokok pemikiran beserta analisisnya.

Sehubungan dengan itu ANALISA bulan April ini menampilkan beberapa karangan yang menyoroti masalah pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dari berbagai segi.

Dalam karangan yang pertama Kirdi DIPOYUDO berusaha meninjau pemerataan ini dari segi pendasaran falsafah negara. Biarpun karangan ini terutama membahas perataan pendapatan atau jalur ketiga, gagasan-gagasan yang diutarakan berlaku pula untuk jalur-jalur lainnya. Berlandaskan pada hakikat dan tujuan negara, penulis sampai pada kesimpulan, bahwa perataan pendapatan merupakan suatu kewajiban dasar setiap negara. Selanjutnya penulis secara deduktif menarik beberapa kesimpulan konkrit mengenai pelaksanaan perataan pendapatan itu.

Karangan yang kedua, ditulis oleh A. Rahman RANGKUTTI, membahas soal Inmas dan Bimas dalam hubungannya dengan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dan menyangkut beberapa jalur. Bila diteliti lebih mendalam, menjadi jelas, bahwa sebetulnya ketujuh jalur pertama tersebut merupakan usaha-usaha yang secara langsung ataupun tidak langsung berkenaan dengan bidang sosial ekonomi. Guna lebih menampilkan wajah keadilan sosial melalui tujuh jalur pemerataan itu dibutuhkan penyediaan dana-dana. Di sini terlihat dengan jelas peranan Inmas dan Bimas, yaitu menyediakan sarana produksi secara kredit bagi petani agar dapat meningkatkan penghasilannya. Menurut penulis program Bimas itu bersifat khusus dan oleh karenanya harus ditangani secara khusus pula, agar fasilitas-fasilitas program ini tidak hanya dinikmati oleh petani yang lebih mampu.

Masalah penyesuaian harga minyak tanah, yang pada tingkat perkembangan masyarakat Indonesia dewasa ini merupakan salah satu kebutuhan pokok rakyat, dibahas oleh Hadi SOESASTRO. Penyesuaian harga minyak tanah dan subsidiya memang menyangkut masalah pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat. Penulis membahas efek-efek yang akan dialami rakyat yang berpenghasilan rendah bila harga minyak tanah dinaikkan dan berkesimpulan, bahwa kenaikan harga minyak tanah mempunyai pengaruh yang negatif.

Dalam karangan yang keempat H. CAROKO membahas masalah perluasan kesempatan kerja yang menyangkut jalur keempat. Mengingat keadaan struktur dan perkembangan perekonomian Indonesia dewasa ini, dalam Pelita-III pemerataan kesempatan kerja bersifat sentral dan strategis. Oleh sebab itu ditandaskan oleh penulis, bahwa perluasan kesempatan kerja harus mendapat prioritas dalam pembangunan nasional kita.

Karangan yang terakhir, ditulis oleh R. Slamet ROOSMAN, menyangkut jalur ketujuh, yaitu pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air. Pengamat-pengamat luar negeri kerap kali menyoroti keberhasilan pembangunan Indonesia dari segi kemajuan pembangunan di daerah-daerah "terpencil" di Indonesia seperti Irian Jaya dan Timor Timur. Karangan ini menyajikan suatu evaluasi hasil-hasil pembangunan di Irian Jaya.

April 1979

REDAKSI

PERATAAN PENDAPATAN SUATU KEWAJIBAN DASAR NEGARA

Kirdi DIPOYUDO

Perataan pendapatan dalam arti pembagian pendapatan nasional yang wajar (*equitable distribution of income*), yang mendapat tekanan dalam GBHN 1978 maupun PELITA-III, adalah suatu keharusan. Negara harus melaksanakannya sebagai salah satu kewajiban dasarnya karena perataan pendapatan erat berkaitan dengan tujuan negara dan merupakan pelaksanaan keadilan sosial, yang sekaligus merupakan landasan dan tujuan negara kita. Oleh sebab itu untuk memahami soal perataan pendapatan dan mengetahui langkah-langkah utama yang harus diambil dalam rangka itu, kita perlu mengetahui apakah tujuan negara. Itulah tema analisa ini. Secara berturut-turut akan dibahas hakikat dan tujuan negara pada umumnya dan tujuan negara Indonesia khususnya. Pembahasan akan dilakukan terutama dari segi Filsafat Sosial dan Politik, dan oleh sebab itu akan lebih bersifat teoritis dan normatif daripada deskriptif.

HAKIKAT DAN TUJUAN NEGARA

Pada hakikatnya negara adalah suatu *organisasi masyarakat*, yaitu sekelompok orang yang dengan kerjasama dan pembagian tugas mengejar suatu tujuan bersama yang tidak dapat dicapai orang masing-masing. Kerjasama untuk mencapai tujuan bersama itu dijamin (1) dengan adanya pembagian tugas yang

jelas dan terarah pada tujuan bersama, dan (2) dengan adanya pimpinan dan pengawasan. Dengan menggunakan pembagian tugas itu maka setiap anggota mempunyai tugas tertentu dalam hubungan dengan keseluruhan. Tugas itu biasa disebut fungsi. Selain itu setiap organisasi mempunyai pucuk pimpinan yang diserahkan kepada petugas atau lembaga tertinggi. Dalam negara pucuk pimpinan itu disebut pemerintah dalam arti yang luas. Tugas utama pucuk pimpinan ialah mengatur dan menjaga agar organisasi dengan bagian-bagiannya mengejar tujuan bersama sebenarnya dengan cara yang tepat. Untuk bagian-bagian organisasi, fungsi-fungsi pimpinan dan pengawasan itu dapat dan biasanya juga harus diserahkan kepada petugas-petugas atau pemimpin-pemimpin bawahan.¹

Akan tetapi berbeda dengan organisasi-organisasi masyarakat lain, negara adalah suatu organisasi masyarakat yang *berdaulat*. Berdasarkan kedaulatannya ini negara dapat menentukan bahwa semua orang yang mendiami wilayahnya, kecuali orang asing, adalah warganya dan harus tunduk kepadanya. Orang-orang tidak ditanya lebih dahulu, tetapi secara otomatis adalah warganegara dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Demikianpun anak-anak yang lahir dari mereka. Berdasarkan kedaulatannya itu pula negara dapat menetapkan peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa mengenai tingkah laku warganya dan harus dipatuhi di bawah ancaman hukuman bagi pelanggar-pelanggarnya. Selain itu negara mempunyai hak untuk menuntut kepada para warganya agar menyerahkan sebagian dari harta kekayaan dan pendapatan mereka kepadanya, antara lain sebagai pajak, ataupun melakukan sesuatu untuknya seperti membela tanah air terhadap serangan musuh dari luar.²

Kedaulatan yang merupakan ciri utama negara itu bersumber pada tujuan negara sebagai masyarakat yang paling lengkap dan paling tinggi. Tanpa kedaulatan, negara tidak akan dapat

1 Lihat J.H.A. Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesie* ('s-Gravenhage — Bandung, 1955), hal. 17-18

2 Lihat F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung, 1967), 91-108; lihat juga Harold J. Laski, *A Grammar of Politics* (London, 1967), hal. 44-88

mencapai tujuannya, yang juga lebih luas dan lebih lengkap daripada tujuan masyarakat-masyarakat lain. Justru karena lain-lain masyarakat itu tidak mencukupi kebutuhan manusia sepenuhnya, maka negara dibentuk. Kepentingan-kepentingan yang menjadi urusan negara mengatasi kemampuan masyarakat-masyarakat itu.

Di antara kepentingan-kepentingan itu yang dirasakan sebagai kepentingan utama ialah *keamanan diri dan harta benda orang-orang* terhadap bahaya dari luar. Dengan adanya ancaman itu orang-orang bersatu menjadi kesatuan menetap untuk menangkisnya. Dengan demikian dibentuk organisasi masyarakat yang bertugas untuk memperhatikan kepentingan itu. Agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik, organisasi itu diberi kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat dan mengambil tindakan-tindakan yang perlu. Secara demikian timbullah suatu kekuasaan yang dapat menciptakan dan membina tata tertib serta menjaga keamanan. Kekuasaan itu diberikan kepada seorang atau sekelompok orang yang menonjol dalam kebijaksanaan, kecakapan dan keberanian. Setiap orang wajib tunduk kepadanya dan yang tidak mau dapat dipaksa dengan kekerasan untuk taat kepadanya. Pada permulaan peradaban organisasi kekuasaan itu bersifat sederhana dan belum begitu besar. Tetapi dengan kekuasaan umum yang dimaksud untuk menyusun dan menjaga tertib dalam masyarakat itu muncullah juga suatu bentuk baru kehidupan bersama, yaitu negara. Dengan perkembangan organisasi kekuasaan dan tugasnya, berkembanglah pula negara. Dewasa ini negara telah merupakan suatu organisasi yang sangat kompleks dan mempunyai berbagai segi.¹

Dari uraian di atas jelaslah bahwa negara *bukanlah tujuan, melainkan sarana* untuk mencapai suatu tujuan.² Sesuai dengan itu pemimpin-pemimpin kita menganggap negara sebagai suatu

1 Lihat J.D. Mabbott, *The State and the Citizen* (London, 1967), hal. 97-107; dan Ernst B. Schultz, *Essentials of Government*, hal. 24 dst.

2 Lihat Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (Oxford, 1967), hal. 47, 123 dan 132; lihat juga Jacques Maritain, *Man and the State* (Chicago-London, 1971), 12-19

jembatan, jembatan emas, yang menghubungkan kita dengan masa depan yang lebih baik. Ada juga yang menyamakannya dengan sebuah bahtera yang mengangkut seluruh rakyat ke pelabuhan kesejahteraan. Pada hakekatnya negara adalah suatu lembaga sosial yang dibentuk oleh orang-orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan vital mereka yang tidak dapat dipenuhi dengan jalan lain. Negara adalah suatu keharusan dalam arti bahwa pada tahap perkembangan tertentu, orang-orang harus membentuk negara.¹ Dengan demikian mutu suatu negara bergantung pada kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan rakyat tersebut dengan baik.

Tujuan negara merupakan masalah utama bagi para negarawan dan ahli politik sejak jaman kuno. Plato dalam karyanya tentang negara yang berjudul *Republik* menulis bahwa negara timbul karena kebutuhan-kebutuhan orang-orang. Tiada se-orangpun dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya sendiri. Untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi oleh orang masing-masing itu disusunlah negara.² Demikianpun pendapat Aristoteles, yang lebih lanjut mengatakan bahwa negara dibentuk untuk menyelenggarakan hidup yang baik bagi semua warganya. Yang dimaksud dengan hidup yang baik di sini bukanlah saja keamanan terhadap bahaya-bahaya yang mengancam orang-orang dan kebebasan dari kekurangan-kekurangan fisik, tetapi juga tersedianya sarana-sarana yang berlimpah-limpah untuk mewujudkan kesejahteraan material dan spiritual, termasuk kehidupan intelektual dan susila. Oleh sebab itu ilmu politik dianggapnya sebagai induk dari segala ilmu atau ilmu yang paling penting. Dalam arti aslinya politik ialah kebijaksanaan memimpin orang-orang merdeka untuk mencapai kesejahteraan mereka yang lengkap.³

Pendapat Plato dan Aristoteles tentang negara dan tujuannya itu sudah menjadi pendapat umum. Semua negara yang

1 Lihat Ernst B. Schultz, *op. cit.*, hal. 24 dst.; lihat juga "Negara" dalam *Kamus Politik Pembangunan* (Yogyakarta, 1970), hal. 73

2 Lihat Plato, *The Republic*, buku II, terjemahan A.D. Lindsay

3 Lihat Aristoteles, *Politics*, buku I, hal. 51, terjemahan Benjamin Jowett (New York, 1943)

pernah ada, yang masih ada dan yang akan ada di masa mendatang adalah untuk mencapai tujuan tersebut. Maka dapat dikatakan, bahwa tujuan negara-negara itu pada intinya sama, dahulu, sekarang dan di masa yang akan datang. Seperti kita lihat di atas tujuan negara itu ialah *kesejahteraan umum* (*bonum commune* atau *common welfare*). Yang dimaksud ialah kesejahteraan manusiawi yang lengkap bagi setiap dan semua warga negara. Negara adalah untuk memajukan atau menjamin kesejahteraan lahir batin semua warganya sebagai suatu keseluruhan. Itulah tujuan negara. Itulah juga *raison d'être* atau alasan adanya negara. Negara adalah untuk mengabdikan kepada kepentingan rakyat, untuk membantu rakyat dan melengkapinya dalam hal-hal yang tidak dapat diusahakan oleh orang masing-masing sewajarnya.

Tetapi dalam hubungan ini harus dicatat, bahwa bukanlah maksud negara untuk mengambil alih segala urusan rakyat, sehingga rakyat tidak perlu berbuat sesuatu. Maksud negara adalah memberikan bantuan kepada orang-orang di mana mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri secara wajar. Oleh sebab itu dalam kehidupan negara kita harus selalu berpegang teguh pada asas bahwa barang apa dapat dikerjakan oleh orang-orang atau masyarakat-masyarakat yang lebih kecil, tidak boleh diambil alih oleh kelompok yang lebih besar atau lebih tinggi.¹ Tugas kelompok yang lebih besar adalah sekedar membantu dan melengkapi kekurangan-kekurangan orang-orang atau kelompok-kelompok yang lebih kecil. Antara lain tugas itu dapat dilakukan dengan merangsang kegiatan-kegiatan mereka, mengusahakan koordinasi dan keseimbangan, memberikan bimbingan, melakukan pengawasan dan sebagainya. Masyarakat yang sehat memerlukan orang-orang dan golongan-golongan yang mampu bertindak dan berusaha atas daya kreasi sendiri. Oleh sebab itu tugas utama kelompok yang lebih besar ialah merangsang anggota-anggotanya agar mengembangkan diri mereka sendiri. Bantuan yang diberikan hendaknya bertujuan agar anggota-anggota itu lambat laun mampu menolong diri mereka sendiri.

¹ Lihat J.D. Mabbott, *op. cit.*, hal. 108-138; lihat juga R.M. MacIver, *The Modern State* (Oxford Paperbacks, 1966) 149-192

Kesejahteraan umum sebagai tujuan negara hendaknya ditafsirkan sesuai dengan asas itu. Bukanlah tugas negara untuk menciptakan kesejahteraan seluruh rakyat, sehingga rakyat tinggal bertopang dagu saja. Mengejar kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin adalah hak dan kewajiban setiap orang. Dia harus berusaha sendiri sekuat tenaga. Kekurangannya dia dapat mengharapkan dari negara. Dalam hubungan ini negara terutama bertugas untuk *menciptakan suasana atau keadaan* di mana seluruh rakyat dapat menikmati hak-hak mereka sebagai manusia, berkembang sebaik-baiknya dan mencapai kesejahteraan mereka selengkap mungkin.¹ Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa komponen utama kesejahteraan umum itu ialah *kepastian hukum dan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup bagi semua warganegara*.

TUJUAN NEGARA INDONESIA

Yang diuraikan di atas mengenai tujuan negara berlaku juga untuk Negara Indonesia. Negara kita didirikan, dipertahankan dan dikembangkan untuk kepentingan seluruh rakyat, untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan umum seperti ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945:

”Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia”²

Dengan kata-kata itu ditandakan bahwa tujuan Negara Indonesia terdiri atas tiga pokok, yaitu (1) melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (3) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Yang pertama dan kedua

1 Lihat Ernest Barker, *op. cit.*, hal. 131-132

2 Dikutip dari *Himpunan Ketetapan-ketetapan MPRS Disertai UUD 1945* (Jakarta: Pantjoran Tudjuh, 1969), hal. 253-254

merupakan tujuan intern, yang ketiga tujuan ekstern. Disadari bahwa Indonesia tidak dapat hidup sendirian dan tidak dapat berkembang sewajarnya sesuai dengan perkembangan umat manusia dan kemajuan dalam segala bidang, lepas dari negara-negara lain. Lagi pula sesuai dengan sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial, Indonesia merasa wajib ikut memperhatikan kesejahteraan seluruh umat manusia.

Dalam rangka peninjauan kembali kehidupan negara dalam segala seginya, tujuan negara itu sudah barang tentu juga mendapat sorotan baru. Dalam *Memorandum DPR-GR* tanggal 6 Juni 1966 ditandaskan bahwa perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia mencapai titik kulminasinya pada detik Proklamasi Kemerdekaan dengan membentuk Negara Nasional Indonesia "untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila, serta untuk ikut serta membentuk Dunia Baru yang damai abadi, bebas dari segala penghisapan manusia oleh manusia dan bangsa oleh bangsa."¹ Yang dimaksud adalah sama dengan yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945, tetapi rumusannya sedikit berbeda. Tujuannya tetap sama, yaitu ke dalam melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ke luar ikut serta membangun dunia baru. Kedua tujuan intern itu akan kita tinjau secara lebih mendalam dalam uraian berikut.

PERLINDUNGAN ATAU THE RULE OF LAW

Tujuan pertama negara kita adalah perlindungan bagi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia. Hal itu berarti menjaga *keamanan diri dan harta benda seluruh rakyat* terhadap bahaya yang mengancamnya dari luar maupun dari dalam negeri. Oleh sebab itu dalam Penjelasan Umum UUD 1945 ditandaskan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum dan pemerintahannya berdasar atas sistem Konstitusi (hukum dasar). Dengan perkataan lain, Negara Indonesia dibentuk sebagai suatu *negara hukum*.²

1 *Ibid.* hal. 47-48

2 *Ibid.*, hal 267; lihat juga *Kesimpulan Simposium tentang Indonesia Negara Hukum*, Universitas Indonesia, 7 Mei 1966

Negara kita didasarkan atas citra manusia yang termuat dalam Pancasila, terutama sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Dalam pandangan itu setiap orang diakui dan ditempatkan sebagai manusia, yang mempunyai akal budi dan kehendak merdeka untuk mencapai tujuan eksistensinya secara merdeka dan bertanggung jawab. Sebagai makhluk berakal budi yang merdeka, manusia adalah mempunyai martabat mulia dan hak-hak yang tidak boleh diganggu gugat oleh siapa pun: hak atas hidup, kemerdekaan pribadi, hak milik, kebebasan katahati dan agama, kebebasan mempunyai dan menyatakan pikiran, hak berkumpul dan bersidang, hak mendapatkan pekerjaan dengan syarat-syarat yang baik dan balas karya yang wajar, hak atas perlakuan yang berperikemanusiaan, pendek kata hak untuk mengembangkan pribadinya dan mengejar kesejahteraan lahir batin.

Maksud negara hukum pertama-tama ialah menjamin agar setiap orang *dapat memiliki dan menikmati hak-haknya itu dengan aman*. Dengan dicantumkannya kemanusiaan yang adil dan beradab dalam Pembukaan UUD 1945, secara implisit hak-hak asasi manusia semua orang mendapat jaminan hukum. Selain itu beberapa hak asasi dicantumkan secara eksplisit dalam pasal-pasal UUD. Dalam pasal 27 UUD juga ditetapkan bahwa sebagai manusia semua warga negara mempunyai hak-hak yang sama: "Segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan Pemerintah itu dengan tiada kecualinya".

Negara hukum juga berarti bahwa negara *mengakui supremasi hukum*. Baik pemerintah maupun rakyat wajib taat kepada hukum dan bertindak laku sesuai dengan ketentuan-ketentuannya. Semua pejabat negara dan pemerintah, dari Kepala Negara, para Menteri, anggota-anggota MPR dan DPR, hakim dan jaksa sampai pegawai negeri yang rendah di dalam menjalankan tugas masing-masing harus taat kepada hukum. Mereka wajib menjunjung tinggi hukum, mengambil keputusan-keputusan sesuai dengan hukum. Badan legislatif membuat undang-undang selaras dengan cita-cita moral dan cita-cita hukum bangsa, badan eksekutif wajib melaksanakannya, dan badan yudikatif meng-

adili perkara-perkara menurut hukum.

Lembaga-lembaga negara disusun menurut UUD serta undang-undang dan menjalankan tugas masing-masing selaras dengan ketentuan-ketentuan hukum pula. Untuk mencegah pemusatan kekuasaan yang mempermudah penyalahgunaannya, maka tugas-tugas dan kekuasaan negara dibagi antara berbagai lembaga, yang dapat dan wajib saling mengawasi dan mengimbangi.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa Negara RI pertama-tama adalah *demi tegaknya hukum dan keadilan*. Seluruh hidup kenegaraan hendaknya menurut hukum seperti terdapat dalam UUD maupun peraturan-peraturan perundang-undangan lain. Segala sesuatu hendaknya legal. Tetapi itu saja belum cukup. Kita harus selalu melihat tujuan hukum itu sendiri. Undang-undang dibuat untuk merumuskan dan menegakkan keadilan. Tegaknya hukum atau the rule of law harus berarti tegaknya hukum yang adil atau tegaknya keadilan. Yang penting adalah keadilan, bukan saja keadilan legal tetapi terutama juga keadilan etis, yang harus dirumuskan dan dijamin oleh negara dengan undang-undang, lembaga-lembaga negara dan pejabat-pejabatnya.¹

Negara pertama-tama adalah *hamba hukum*. Sebagai hamba hukum negara wajib menjamin adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dengan membatasi dan melaksanakan keadilan sewajarnya, termasuk memberikan hukuman kepada pelanggar-pelanggar hukum, memperbaiki pelanggaran keadilan, mengusut pelanggaran-pelanggaran dan menghukumnya. Sebagai hamba hukum negara tidak di luar atau di atas hukum, tetapi tunduk padanya. Dengan tepat hukum yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 ditempatkan di atas segala lembaga negara, tidak terkecuali MPR yang sebagai pengejawantahan rakyat melakukan kedaulatan. Hal itu berarti bahwa kedaulatan negara tunduk pada kedaulatan hukum, sedangkan hukum itu sendiri tunduk pada cita-cita moral rakyat yang terkandung dalam Pancasila.

1 Lihat Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu?* (Bandung, 1969), hal. 23-24

MEMAJUKAN KESEJAHTERAAN UMUM

Sebenarnya tegaknya keadilan dan hukum telah mencakup seluruh tujuan negara, karena tidak hanya berarti tegaknya keadilan pada umumnya tetapi juga keadilan sosial yang juga disebut demokrasi ekonomi. "Maksud setiap masyarakat nasional ialah membina dan menggalakkan, dalam dan lewat partnership, perkembangan setinggi mungkin semua kemampuan pribadi dalam semua warganya; dan maksud ini ialah keadilan, atau 'pengaturan tepat', masyarakat serupa itu, dan sesuai dengan itu dapat disebut dengan nama keadilan sosial", demikian Ernest Barker.¹ Tetapi mengingat pentingnya keadilan sosial itu, maka dalam Pembukaan UUD ditetapkan secara tersendiri, bahwa negara juga bermaksud "memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa". Pada gilirannya kesejahteraan umum itu sudah mencakup kecerdasan kehidupan bangsa, tetapi yang terakhir ini masih disebutkan secara tersendiri untuk menandakan bahwa yang dituju bukanlah kesejahteraan material semata-mata melainkan juga kesejahteraan spiritual. Tidak cukup negara memperhatikan kebutuhan-kebutuhan material rakyat, tetapi harus juga memajukan kekayaan rohani seperti ilmu pengetahuan, pendidikan, kesenian, keutamaan moral dan lain sebagainya. Negara hendaknya memperhatikan kepentingan seluruh manusia, badan dan jiwa.

Pembukaan UUD 1945 menggunakan perkataan "kesejahteraan umum" dan Memorandum DPR-GR tersebut "masyarakat yang adil dan makmur". Rumusannya sedikit berbeda tetapi yang dimaksud adalah sama. Memajukan kesejahteraan umum adalah sama dengan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Itulah tujuan jangka panjang negara kita yang hanya dapat dicapai secara bertahap. Bersama-sama dengan rakyat pemerintah harus menciptakan kemakmuran dan pada waktu yang sama mengusahakan agar setiap warganegara memperoleh bagian yang wajar *sesuai dengan jasa dan kebutuhannya*.

Pertama-tama negara wajib memajukan kesejahteraan

1 Lihat Ernest Barker, *op. cit.*, hal. 123

umum dengan menciptakan suatu *basis kemakmuran* bagi seluruh rakyat. Yang dimaksud dengan kemakmuran (prosperity) ialah suatu keadaan di mana kebutuhan-kebutuhan manusia dapat dipenuhi dengan wajar secara mantap atau terus menerus. Secara konkrit itu berarti tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup, tidak hanya untuk memungkinkan hidup tetapi juga untuk mempermudah, menyenangkan dan meningkatkannya, sehingga orang-orang dapat hidup layak sebagai manusia, mengembangkan diri dan mencapai kesejahteraan lahir batin.¹

Yang menjadi tanggungan negara ialah *kemakmuran umum* (public prosperity). Kemakmuran perorangan atau pribadi adalah urusan orang masing-masing, dan mencakup barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia bagi orang-orang, keluarga-keluarga dan kelompok-kelompok untuk kesejahteraannya: sandang pangan, perawatan kesehatan, perumahan, pendidikan, kemerdekaan, kebudayaan, ilmu pengetahuan, moral, agama dan lain sebagainya. Orang-orang dapat mencapainya sendiri, biarpun biasanya memerlukan bantuan masyarakat. Makin makmur dan adil masyarakat makin mudah pula orang-orang mendapatkan kemakmuran pribadi mereka.²

Kemakmuran umum ialah *tersedianya barang-barang dan jasa-jasa bagi rakyat, sehingga orang masing-masing dapat mencapai kemakmuran pribadinya*. Kemakmuran umum merupakan pelengkap bagi orang-orang. Negara dimaksud untuk menjaga dan mengatur agar barang-barang dan jasa-jasa itu tersedia dan terjangkau oleh daya beli rakyat banyak. Bukanlah tugasnya menghadihkan semuanya itu kepada orang-orang secara cuma-cuma. Orang-orang harus berusaha sendiri sebaik mungkin, tetapi untuk kekurangannya mereka dapat mengharapkan bantuan dari negara. Dalam hal ini bantuan yang paling baik dan paling selaras dengan martabat manusia berupa pertolongan yang memungkinkan orang masing-masing *bekerja secara produktif dan lambat laun berdiri atas kaki sendiri*. Dengan demi-

1 Lihat J. Hellin dan I. Gonzalez, *Philosophiae Scholasticae Summa*, III (Madrid, 1957), hal. 791; lihat juga J.D. Mabbott, *op. cit.*, hal. 97-107

2 Lihat J. Hellin dan I. Gonzalez, *op. cit.*, hal. 790-801

kian dapat dikatakan, bahwa hakekat kesejahteraan umum ialah *melengkapi usaha* orang-orang (1) dengan menyediakan apa yang perlu bagi kemakmuran pribadi mereka tetapi tidak dapat mereka capai dengan kekuatan mereka sendiri; (2) bagi semua warga masyarakat, tetapi secara proporsional menurut prestasi dan kebutuhan masing-masing yang wajar; dan (3) dengan memperhatikan anggota-anggota masyarakat yang lemah dan memerlukan bantuan istimewa seperti fakir miskin, yatim piatu, kaum penganggur, kaum cacat, kaum jompo, gelandangan dan lain sebagainya.

Dalam rangka itu negara *mengawasi* bentuk-bentuk milik dan fungsi-fungsi ekonomi, terutama sarana-sarana produksi, prasarana perhubungan dan komunikasi, prasarana keuangan dan sebagainya. Selain itu negara *menjamin* tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup dalam jumlah yang mencukupi, antara lain dengan menjaga dan mengatur agar barang-barang dan jasa-jasa itu dihasilkan atau didatangkan secara mencukupi, disalurkan ke mana-mana dengan cepat, mudah dan aman, lagi pula dijual dengan harga wajar, sehingga rakyat banyak dapat membelinya dengan harga yang seimbang dengan daya belinya. Yang dimaksud bukan saja barang-barang *kebutuhan dasar* seperti kesembilan bahan pokok yang kita kenal, tetapi juga hal-hal yang perlu untuk mewujudkan kesejahteraan manusia yang lengkap, termasuk ilmu pengetahuan, jasa-jasa sosial, hiburan dan lain sebagainya.¹

Sehubungan dengan itu negara wajib juga menjaga agar rakyat banyak memiliki daya beli secukupnya dan harga-harga seimbang dengan daya beli itu. Oleh sebab itu negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada *penempatan seluruh tenaga kerja* (full employment) dan dalam rangka itu menyusun serta melaksanakan suatu strategi perluasan kesempatan kerja agar setiap orang yang mampu dan mau bekerja dapat bekerja secara produktif sesuai dengan kecakapan dan keinginannya. Hal itu diakui sepenuhnya dalam pasal 27 UUD 1945: "Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi

1 Lihat R.M. MacIver, *The Modern State* (Oxford Paperbacks, 1966), hal. 183-192

kemanusiaan". Manusia tidak dapat hidup sejahtera kalau tidak mempunyai pekerjaan tetap dengan balas karya yang wajar sekalipun dicukupi kebutuhan materialnya sehari-hari. Pekerjaan tidak hanya mempunyai nilai ekonomi melainkan juga nilai kemanusiaan yang tinggi. Pada waktu yang sama negara wajib menjaga agar orang dapat bekerja *dalam lingkungan sehat dengan syarat-syarat kerja yang baik* dan mendapatkan *balas karya yang wajar*. Bagi kebanyakan orang kesempatan kerja adalah satu-satunya sumber kesejahteraan diri dan keluarganya. Oleh sebab itu perlu ditetapkan *upah minimal* yang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Dalam hubungan ini negara wajib menjaga agar tidak terjadi pemerasan tenaga kerja oleh majikannya.

Selanjutnya harus diusahakan agar harga-harga barang dan jasa seimbang satu sama lain, sehingga biaya hidup dan pendapatan rakyat banyak seimbang pula. Dengan maksud itu negara wajib menetapkan suatu *sistem harga yang menyeluruh*, yang mencegah adanya perbedaan-perbedaan yang terlalu besar antara sektor-sektor. Praktek-praktek liberal yang bertolak belakang dengan norma-norma Pancasila tetapi berlaku selama ini harus segera mungkin diakhiri. Misalnya dokter, pengacara, notaris dan lain sebagainya tidak boleh menetapkan tarif mereka semau gue tanpa memperhatikan kemampuan rakyat banyak. Hanya dengan adanya sistem harga yang seimbang serupa itu semua lapisan masyarakat, khususnya yang lemah, dapat membeli barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup, sehingga kemakmuran benar-benar umum, terjangkau oleh setiap dan semua warga masyarakat.

Dalam rangka perataan pendapatan, negara juga wajib menetapkan dan melaksanakan suatu *sistem perpajakan* yang di satu pihak mencegah terjadinya pemusatan kekayaan di tangan sedikit orang dan di lain pihak meratakan beban sosial sesuai dengan "kemampuan membayar" masing-masing, sehingga perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin yang merupakan suatu bom waktu sosial berkurang dan lambat laun lenyap. Sistem serupa itu ialah *sistem perpajakan progresif* di mana prosentase (rate) pajak meningkat dengan meningkatnya pendapatan. Selain itu pajak-pajak langsung harus ditingkatkan peran-

annya, sedangkan pajak-pajak tidak langsung dikurangi karena tidak membedakan antara kaya dan miskin, sehingga beban yang harus dipikul oleh lapisan-lapisan masyarakat yang kurang mampu relatif lebih besar.¹

Akhirnya juga harus disebutkan tindakan-tindakan paling penting yang dapat dan harus digunakan oleh pemerintah untuk mengurangi perbedaan pendapatan dan meratakannya, yaitu *program-program kesejahteraan sosial* pemerintah. Pelayanan-pelayanan sosial seperti fasilitas-fasilitas kesehatan, pendidikan dan perpanjangan pendapatan berupa jaminan-jaminan sosial dapat mengurangi kesulitan ekonomi golongan-golongan pendapatan rendah seperti terjadi di banyak negeri Barat. Program-program itu secara langsung meningkatkan pendapatan orang-orang tua, menganggur, cacat, korban kecelakaan atau bencana dan lain sebagainya, lagi pula meningkatkan kemampuan konsumsi kelompok-kelompok yang berhak dengan memberikan sementara pelayanan secara cuma-cuma atau dengan biaya ringan.

MASYARAKAT ADIL MAKMUR

Seperti kita lihat di atas memajukan kesejahteraan umum adalah sama dengan mewujudkan masyarakat adil makmur. Satu-satunya perbedaan ialah bahwa rumusan yang pertama sifatnya abstrak, sedangkan yang kedua konkrit, sehingga keduanya bisa saling melengkapi. Oleh sebab itu sebagai penutup ulasan ini ada baiknya melukiskan garis-garis besar masyarakat adil makmur itu.

Masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila kiranya dapat dibatasi sebagai masyarakat di mana (1) kepastian hukum dijamin dan keadilan ditegakkan, dan (2) tersedia bagi setiap warganya:

1 Lihat Earl R. Rolph, "Taxation, I, General", dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York), XV, hal. 521-528; dan F.Y. Edgeworth, "The Pure Theory of Progressive Taxation", dalam Edmund S. Phelps, Ed., *Economic Justice* (Penguin Education, 1973), hal. 371-385

1. Cukup sandang, pangan dan perumahan yang layak, sehingga dia dapat hidup aman, tidak perlu selalu hidup dalam kecemasan menghadapi hari depan.
2. Fasilitas-fasilitas kesehatan termasuk tenaga medis, obat-obatan, rumah-rumah sakit dan pusat-pusat kesehatan dengan perlengkapan dan tenaga seperlunya, sedangkan biayanya terjangkau oleh daya beli rakyat banyak.
3. Kesempatan pendidikan pada segala tingkat, baik umum maupun kejuruan/profesional, sehingga barang siapa mau dan berbakat dapat menjadi orang yang cerdas dan cakap untuk menunaikan tugasnya terhadap negara dan masyarakat sambil mewujudkan kesejahteraan lahir batinnya.
4. Jaminan-jaminan bagi hari tua, sehingga orang tidak hidup dalam ketakutan bahwa dia akan terlantar jika sudah tidak berdaya untuk mencari nafkahnya.
5. Sarana-sarana perhubungan secukupnya, sehingga dia dapat dengan mudah, cepat dan murah bergerak atau bepergian, baik untuk urusan usaha dan dinas maupun untuk keperluan-keperluan lain.
6. Sarana-sarana komunikasi seperlunya, sehingga dapat mengadakan hubungan dengan orang lain lewat pos, telepon, telegram dan radio dengan cepat, mudah dan murah.
7. Kesempatan kerja yang selaras dengan keinginan dan kecapannya di mana dia dapat bekerja dengan syarat-syarat baik dan balas karya yang wajar sehingga mencukupi kebutuhan diri dan keluarganya.
8. Kesempatan untuk menikmati dan mengembangkan kebudayaan dan menyempurnakan hidup moral keagamaannya serta hidup intelektualnya sehingga di samping kehidupan material juga kehidupan batinnya terpelihara dengan baik.

9. Kemungkinan untuk beristirahat pada waktunya dan menikmati hiburan-hiburan seperti pertunjukan, pagelaran dan lain sebagainya.
10. Suasana di mana hidup moral keagamaan yang baik tidak hanya menjadi mungkin, tetapi juga menjadi mudah dan menarik. Negara tidak hanya bertugas untuk memajukan kesejahteraan material, tetapi juga ikut serta membina mental dan moral rakyat yang luhur. Negara dapat memainkan peranannya yang penting itu dengan berbagai cara, khususnya lewat undang-undang, pendidikan dan kerjasama dengan lembaga-lembaga yang bergerak di bidang itu. Tetapi dalam semuanya itu negara harus menghormati otonomi orang dan lembaga dalam bidang-bidang itu.

Dalam hubungan ini perlu dicatat, bahwa masyarakat adil dan makmur serupa itu merupakan suatu pengertian dinamis dan realisasinya hanya dapat dilakukan secara progresif baik mengenai kadar keadilan maupun kemakmurannya. Dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai akan meningkat pula cita-citanya mengenai masyarakat adil makmur. Namun pada suatu saat orang akan dapat mengatakan bahwa masyarakat serupa itu telah menjadi suatu kenyataan, biarpun dapat dan harus disempurnakan secara terus menerus sejalan dengan dinamika kehidupan manusia itu sendiri dan perkembangan umat manusia ke arah kesempurnaan yang semakin meningkat.

PENUTUP

Sebagai ringkasan kiranya dapat dikatakan, bahwa perataan pendapatan wajar adalah suatu keharusan, terutama karena baik masyarakat maupun negara dibentuk oleh orang-orang untuk kepentingan mereka bersama yang tidak dapat dijamin oleh mereka masing-masing. Kepentingan umum itu khususnya berupa diakui dan dihormatinya martabat dan hak-hak asasi setiap warganya dan terwujudnya kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi setiap warga negara. Dalam rangka itu negara di satu pihak merumuskan

keadilan dalam peraturan-peraturan perundangan dan menegakkannya, dan di lain pihak memajukan kesejahteraan umum dengan meratakan pendapatan nasional secara wajar antara lain lewat suatu undang-undang perpajakan yang tepat, memperluas kesempatan kerja agar setiap orang yang mau dan mampu dapat bekerja secara produktif, mengusahakan suatu sistem gaji dan upah yang seimbang, mengusahakan adanya keseimbangan antara pendapatan dan biaya hidup, mengadakan jaminan-jaminan sosial bagi seluruh rakyat dengan mendirikan atau memajukan asuransi-asuransi dan dana-dana, memperluas kesempatan pendidikan, mengusahakan fasilitas-fasilitas kesehatan, mengatur perekonomian sedemikian rupa sehingga kemakmuran umum terjamin, menjamin tersedianya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup yang mencukupi, menyusun dan melaksanakan suatu sistem harga-harga yang seimbang dan lain sebagainya. Pendek kata, negara wajib menyusun suatu masyarakat di mana semua orang dan kelompok dapat memberikan sumbangan ke arah terwujudnya kemakmuran umum dan mendapatkan bagian yang setimpal dengan sumbangannya masing-masing.



INDONESIA DAN DUNIA INTERNASIONAL

Diterbitkan setiap tahun oleh CSIS; memuat ringkasan peristiwa dalam negeri dan dunia internasional. Buku ini penting sekali untuk referensi dan dokumentasi bagi para petugas pemerintahan, mahasiswa, sarjana maupun kelompok-kelompok masyarakat lainnya yang ingin mendalami permasalahan yang dihadapi di Indonesia khususnya dan dalam dunia internasional pada umumnya. Masih tersedia:

Indonesia dan Dunia Internasional 1974 a Rp. 1.750,-
 Indonesia dan Dunia Internasional 1975 a Rp. 4.000,-
 Indonesia dan Dunia Internasional 1976 a Rp. 5.000,-
 Indonesia dan Dunia Internasional 1977 a Rp. 5.000,-

Pesanan luar kota tambah ongkos kirim 15%

PERANAN INMAS DAN BIMAS DARI SEGI PEMERATAAN PEM- BANGUNAN

A. Rahman RANGKUTI

I. PENGANTAR

Semakin banyak (dominan) jumlah orang yang lemah motip ekonominya dalam suatu masyarakat, semakin rata pembagian pendapatan di lingkungan masyarakat bersangkutan. Demikian pula, semakin banyak (dominan) jumlah orang yang kuat motip ekonominya dalam suatu masyarakat, semakin rata pembagian pendapatan di lingkungan masyarakat bersangkutan. Perlu dicatat bahwa ciri-ciri orang yang lemah motip ekonominya antara lain, sikap serta cara berpikirnya dari segi ekonomi masih terbelakang dan biasanya berpendapatan relatif rendah. Sedangkan orang yang kuat motip ekonominya memiliki ciri-ciri antara lain, sikap serta cara berpikirnya dari segi ekonomi telah maju dan biasanya berpendapatan relatif tinggi.

Setahu penulis, kedua hipotesa di atas telah dibuktikan berlaku di berbagai negara, terutama di negara-negara di mana berlaku dominasi sistem perekonomian liberal. Bahkan sebenarnya, secara logika kedua hipotesa tersebut dapat diterima sebagai suatu gejala yang bersifat umum. Dalam hal ini, secara sederhana dapat dikatakan, bila sama-sama "bodoh" dan sama-sama "pintar", dalam masyarakat tidak terjadi seseorang melakukan eksploitasi terhadap orang-orang lainnya.

Salah satu faktor yang paling kuat pengaruhnya terhadap perkembangan motif ekonomi seseorang adalah "pendidikan" yang diperolehnya baik secara formal (bangku sekolah), informal (penyuluhan) maupun berdasarkan pengalamannya terlibat dalam proses perkembangan ekonomi di mana ia berada. Dalam hubungan ini, berdasarkan pengamatan secara umum, dari segi perkembangan dunia pendidikan dan tingkat kemajuan ekonomi yang dicapai, kiranya dapat disimpulkan bahwa dewasa ini kita sedang berada pada masa transisi di antara kedua hipotesa di atas. Inilah yang menjadi masalah, karena menurut penelitian di berbagai negara, ternyata pada masa transisi ini terjadi pembagian pendapatan yang tidak merata.

Dari segi masalah tersebut, memang sangat tepatlah di dalam GBHN telah digariskan dengan tegas bahwa aspek pemerataan mendapat tempat yang penting dalam pelaksanaan Repelita-III. Dalam kaitan ini, Bapak Presiden Soeharto telah pula menegaskan akan dilaksanakannya delapan jalur pemerataan dalam pelaksanaan Repelita-III.

Memang harus diakui bahwa tanpa pengaturan, pengarahan dan keterlibatan pemerintah secara serasi, sukarlah diharapkan aspek pemerataan akan menjadi kenyataan dalam pelaksanaan Repelita-III. Dan hal tersebut tambah tidak mungkin diwujudkan, bila perilaku perekonomian kita terus meluncur ke arah dominasi sistem liberal. Perlu dicatat bahwa sistem perekonomian yang kita anut adalah campuran liberal dan sosialis yang sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 lebih berat ke arah sosialis. Namun, menurut beberapa kalangan, dewasa ini telah terlihat gejala semakin beratnya sistem perekonomian kita ke arah liberal.

Dalam kaitan pengaturan, pengarahan dan keterlibatan pemerintah secara serasi tersebutlah, pada tulisan ini dicoba dikaji peranan Inmas dan Bimas dalam pelaksanaan strategi pemerataan pembangunan. Peranan Inmas dan Bimas dimaksud dianggap penting mengingat kedua program pemerintah ini berskala besar baik dari segi pengerahan dana maupun keterlibatan jutaan masyarakat tani serta meluas sampai ke tingkat pedesaan.

II. INMAS DAN BIMAS BELUM MENJANGKAU PETANI GUREM

Sistem intensifikasi atau peningkatan produksi per satuan luas dengan penerapan panca usaha merupakan titik berat usaha yang dikembangkan pemerintah dalam rangka peningkatan produksi pangan, khususnya beras, selama Pelita-I dan Pelita-II. Di samping dalam rangka peningkatan produksi pangan, sistem intensifikasi sekaligus pula bertujuan untuk meningkatkan pendapatan petani.

Sistem intensifikasi ini dalam pelaksanaannya dilakukan dengan dua cara yakni yang disebut Program Inmas dan Program Bimas. Perbedaan kedua cara ini adalah pada Program Inmas sarana produksi diperoleh petani dengan pembayaran tunai, sedangkan pada Program Bimas sarana produksi diperoleh petani secara kredit dengan prosedur perbankan yang diatur tersendiri. Perlu dicatat bahwa untuk kedua Program ini, pengadaan sarana produksi diatur oleh pemerintah baik distribusinya maupun harganya yang mendapat subsidi.

Dari segi skala ekonomi usahatani, pada dasarnya petani yang "mampu" mengikuti Program Inmas adalah petani yang diklasifikasikan Sayogyo¹ petani lapisan atas yakni yang memiliki atau menguasai areal tanah pertanian seluas 1,0 ha atau lebih. Menurut sensus Pertanian 1973, di pedesaan Jawa, petani lapisan atas (menguasai tanah pertanian rata-rata 1,8 ha) hanya berjumlah 1,5 juta rumahtangga, petani lapisan menengah (menguasai rata-rata 0,7 ha) berjumlah 2,1 juta rumahtangga, sedangkan petani lapisan bawah atau gurem (menguasai rata-rata 0,25 ha) mencapai jumlah 5,2 juta rumahtangga. Melihat angka-angka ini jelaslah Program Inmas tidak dapat diharapkan merupakan usaha mengurangi kemiskinan yang terdapat pada sebahagian besar penduduk pedesaan Jawa. Ini bukan berarti Program Inmas menjadi kurang bermanfaat dan tidak begitu penting untuk dikembangkan. Malah sebaliknya Program Inmas ini penting sekali dan seharusnya terus ditingkatkan, karena

¹ Sayogyo, — "Lapisan Masyarakat yang Paling Lemah di Pedesaan Jawa", *Prisma* No. 3, April 1978

Program inilah yang ideal dalam usaha memajukan usahatani pangan terutama dari segi manajemen pembangunan.

• Program Bimas dengan sistem kreditnya, pada dasarnya akan dapat juga diikuti oleh petani lapisan menengah dan lapisan bawah. Namun menurut Mubyarto¹ dalam pelaksanaannya ternyata Program Bimas (hanya) berhasil meningkatkan pendapatan segolongan kecil petani yang memiliki tanah lebih dari 0,5 ha, yang berarti 67% penduduk pedesaan belum bisa terjamah oleh Program Bimas dan karenanya pendapatan mereka tidak ikut meningkat. Dalam kaitan ini menurut Sayogyo golongan petani gurem (menguasai kurang dari 0,5 ha) yang paling lemah dalam hal modal kerja justru sering tak terjangkau oleh pelayanan Program Bimas. Sebaliknya, mereka juga kurang mampu menjangkau Bimas itu, misalnya jika sudah terikat dengan hutang musiman pada peminjam uang atau beras yang sering adalah petani lapisan atas atau tokoh lain yang bermodal.

Dari apa yang telah diuraikan dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pelaksanaannya, sistem intensifikasi khususnya Bimas nampaknya belum dapat berfungsi sebagai salah satu usaha lebih meratakan pembagian pendapatan di pedesaan Jawa. Malah diduga semakin memperbesar jurang antara petani kaya dan petani miskin. Kesimpulan ini tercermin pula dari perbandingan angka-angka yang disajikan berikut ini.

Berdasarkan Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR-RI di depan Sidang Umum MPR-RI Maret 1978, luas panen intensifikasi (Inmas dan Bimas) di seluruh Indonesia untuk kurun waktu tahun 1973 s/d 1976 rata-rata 3.740.000 ha per tahun. Sedangkan sebagaimana tercantum dalam Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan Sidang DPR-RI tanggal 16 Agustus 1976, luas panen padi sawah di Jawa pada tahun 1973 mencapai 4,2 juta ha dan di luar Jawa hanya 2,8 juta ha. Dalam kaitan ini patut dicatat bahwa sebahagian besar areal sawah irigasi berada di pulau Jawa, hingga

1 Mubyarto & Bambang Triguno, "Penciptaan Lapangan Kerja dan Peningkatan Pendapatan di Daerah Pedesaan Miskin, Suatu Strategi bagi Pembangunan Pedesaan," *Konperensi Ke-V PERHEPI*, Juli 1978

diperkirakan tidak kurang dari 2,0 juta ha panen intensifikasi dari yang 3.740.000 ha itu terletak di Jawa. Menurut Sensus Pertanian 1973, areal tanah pertanian yang dikuasai petani lapisan atas dan menengah mencapai 4,1 juta ha yang di antaranya diperkirakan tidak kurang dari 2,0 juta ha merupakan sawah di mana dapat dilaksanakan intensifikasi, bahkan pada sebahagian dari areal sawah ini dapat dilaksanakan penanaman padi dua kali setahun.

Kiranya perlu dikemukakan bahwa sudah merupakan gejala umum yang berlaku, semakin luas areal sawah yang dimiliki petani, semakin besar kesediaan dan kemampuannya untuk menerapkan sistem intensifikasi. Bertitik tolak dari gejala ini, dan melihat angka-angka di atas, khususnya luas sawah yang dikuasai petani lapisan atas dan menengah yang tidak kurang dari 2,0 juta ha serta luas panen intensifikasi di Jawa yang lebih kurang 2,0 juta ha, kiranya tidaklah terlalu meleset kesimpulan yang menyebutkan bahwa di pulau Jawa sistem intensifikasi (Inmas dan Bimas) baru menjangkau petani lapisan atas dan menengah.

III. PELAKSANAAN SISTEM INTENSIFIKASI PERLU PENYEMPURNAAN

Walaupun kesimpulannya seperti telah dikemukakan, namun bukan berarti bahwa sistem intensifikasi kecil peranannya dalam peningkatan produksi pangan selama ini. Dalam hubungan ini tidak diragukan lagi bahwa dengan segala kekurangan yang ada di dalamnya, Program Inmas dan Bimas telah memberikan sumbangan yang cukup besar baik dari segi peningkatan produksi pangan maupun kegiatan serta perkembangan ekonomi di pedesaan. Hal ini misalnya tercermin dari luas panen intensifikasi yang pada tahun 1968 baru mencapai 1.597.000 ha¹ sedangkan pada tahun 1977 sudah mencapai 4.229.000 ha.² Peningkatan luas areal panen intensifikasi ini jelas telah membu-

1 Presiden Soeharto, *Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPRRI di Depan Sidang Umum MPR-RI*, Maret 1973

2 Presiden Soeharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di Depan Sidang DPR-RI*, 16 Agustus 1978

ka peluang yang cukup besar dalam kegiatan pengadaan dan penyaluran sarana produksi sampai ke tingkat desa yang dalam proses kegiatannya melibatkan cukup banyak tenaga kerja maupun lembaga-lembaga pelayanan. Juga dengan titik berat usaha melalui sistem intensifikasi telah dicapai kenaikan produksi beras yakni rata-rata 4,6% per tahun selama Pelita-I dan rata-rata sekitar 2% selama 4 tahun Pelita-II. Kenaikan produksi beras ini jelas telah pula meningkatkan berbagai kegiatan ekonomi terutama di sektor jasa.

Sebagaimana tercantum dalam Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR-RI di Depan Sidang Umum MPR-RI Maret 1978, dalam masa 4 tahun pelaksanaan Repelita-II peningkatan produksi beras di pulau Jawa tidak tercapai bahkan produksi terus menurun berturut-turut, tahun 1974: 4.730 ribu ton; tahun 1975: 4.650 ribu ton; tahun 1976: 4.466 ribu ton dan tahun 1977: 4.392 ribu ton. Dari angka-angka ini, sepintas lalu dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan "kondisi alam yang ada" dan "perlakuan yang diterapkan", nampaknya pelaksanaan sistem intensifikasi untuk meningkatkan produksi beras di pulau Jawa telah mencapai titik jenuh. Dalam hal ini perlu dicatat bahwa usaha peningkatan produksi beras di Jawa hanya dapat dilakukan dengan sistem intensifikasi karena persediaan tanah untuk perluasan areal (ekstensifikasi) boleh dikatakan sudah tidak ada.

Berdasarkan kenyataan di atas dan mengingat peranannya yang cukup besar dan meluas dalam berbagai kegiatan ekonomi sampai ke tingkat desa, kiranya tidak diragukan lagi betapa pentingnya usaha pencairan kejenuhan dalam pelaksanaan sistem intensifikasi sebagai upaya meningkatkan produksi beras di pulau Jawa. Untuk ini antara lain perlu dilakukan perobahan ke arah perbaikan kondisi alam dan penerapan perlakuan baik dari segi pelayanan maupun tehnik-budidaya. Dengan kata lain, usaha perbaikan kelestarian alam dan penyempurnaan manajemen dalam arti luas harus terus dilakukan agar sistem intensifikasi dapat berfungsi secara efektif di pulau Jawa.

Sejalan dengan yang digariskan dalam GBHN, sudah waktunya pula sistem intensifikasi dikembangkan untuk ikut berperan dalam pelaksanaan strategi pemerataan pembangunan, khususnya di kalangan masyarakat tani di pulau Jawa. Hal ini menjadi lebih penting, terutama di pulau Jawa, mengingat apa yang telah dikemukakan bahwa Program Inmas dan Bimas belum menjangkau petani gurem, sedangkan kedua program ini melibatkan jutaan keluarga petani. Untuk mencapai sasaran pemerataan ini mungkin saran-saran berikut dapat dipertimbangkan.

1. Inmas bagi Petani Mampu

Perkembangan areal panen intensifikasi (Inmas dan Bimas) dalam kurun waktu tahun 1973 s/d 1977 adalah sebagai berikut:

T a h u n	Areal Panen Bimas (ribu ha)	Areal Panen Inmas (ribu ha)
1973	1.832	2.156
1974	2.676	1.048
1975	2.683	954
1976	2.424	1.189
1977	2.056	2.173

Sumber: Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di Depan Sidang DPR-RI, 16 Agustus 1978

Sungguh menggembirakan, pada tahun 1977 areal panen Inmas sudah lebih luas dari Bimas. Alangkah baiknya bila luas panen Inmas terus bertambah di masa-masa mendatang. Bila demikian halnya, sudah barang tentu beban pemerintah terutama berupa penyediaan dana kredit dan resiko tunggakan untuk Program Bimas akan berkurang. Di samping itu, akan semakin banyak pula petani yang ikut serta dalam usaha peningkatan produksi pangan dengan pengerahan modal dan kreativitas sendiri. Jelas, arah seperti inilah yang sehat untuk menggerakkan para petani ikut-serta dalam proses pembangunan.

Bagaimana agar luas areal panen Inmas tidak turun lagi

seperti terjadi pada tahun 1974, bahkan terus meningkat? Untuk menjawab pertanyaan ini secara teoritis, perlu lebih dahulu dikaji angka-angka yang disajikan di atas.

Tahun 1973 luas panen Inmas telah mencapai 2.156 ribu ha, tetapi pada tahun 1974 turun secara drastis menjadi hanya 1.048 ribu ha dan pada tahun 1975 turun lagi menjadi 954 ribu ha. Memang cukup mengherankan turunnya areal panen Inmas pada tahun 1974 seluas lebih 1,0 juta ha dibandingkan dengan tahun 1973 dan naiknya luas panen Inmas pada tahun 1977 seluas hampir 1,0 juta ha dibandingkan dengan tahun 1976. Mengapa terjadi demikian?

Semakin kuat motif ekonomi pemilik/petani dalam mengusahakan tanahnya, semakin cepat responsnya terhadap perubahan yang terjadi dalam pengusahaan tanah tersebut. Gejala umum seperti inilah yang lebih lanjut dicoba digunakan untuk menganalisa kejadian di atas.

Pada tahun 1972 produksi rata-rata Inmas sebesar 40,67 kw padi/ha dan pada tahun 1973 hanya sebesar 40,85 kw padi/ha.¹ Kenaikan produksi rata-rata yang hanya mencapai 0,18 kw (18 kg) padi/ha jelas tidak berarti dan tidak menarik. Dalam kaitan ini bahkan diduga keras, pemilik areal sawah seluas lebih 1,0 juta ha yang mengundurkan diri dari Inmas pada tahun 1974 itu telah mengalami kerugian, dengan pengertian nilai kenaikan hasil lebih kecil dari nilai perlakuan (sarana produksi dan tenaga kerja) dengan ikut Inmas. Berdasarkan kenyataan ini dan sesuai dengan gejala umum seperti telah dikemukakan, kiranya tidaklah terlalu mengherankan para pemilik/petani dari areal sawah yang lebih 1,0 juta ha itu secara spontan (cepat) mengundurkan diri dari Inmas pada tahun 1974. Kebalikan dari kejadian seperti ini telah pula berlaku pada tahun 1977. Hampir 1,0 juta ha areal panen Inmas meningkat dibandingkan dengan tahun 1976. Hal ini diduga tidak lain karena pada tahun 1976 produksi rata-rata intensifikasi mencapai 2,33 ton beras/ha, sedangkan pada tahun 1975 hanya mencapai 2,22 ton beras/ha.²

1 Presiden Soeharto, *Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di Depan Sidang DPR-RI*, 16 Agustus 1975

2 Presiden Soeharto, *op. cit.*

Sedikit menyimpang, ada dugaan menarik untuk dikaji dari uraian dan angka-angka di atas. Untuk ini terlebih dahulu dikemukakan gejala umum berikut. Semakin tinggi pendapatan seseorang, semakin kuat motif ekonominya. Akhir-akhir ini banyak disebut-sebut bahwa banyak orang kota/bukan petani yang menjadi pemilik sawah di pedesaan Jawa. Jelas, orang kota/bukan petani tersebut termasuk orang yang berpendapatan relatif tinggi karena masih mampu menyisihkan sebahagian pendapatannya untuk menanam modal dalam bentuk sawah. Melihat angka turunnya areal panen Inmas pada tahun 1974 dibandingkan dengan tahun 1973 dan naiknya areal panen Inmas pada tahun 1977 dibandingkan dengan tahun 1976 hampir sama yakni sekitar 1,0 juta ha, diduga pemilik areal sawah yang sekitar 1,0 juta ha ini adalah orang kota dan atau bukan petani. Dugaan ini tambah kuat mengingat orang kota/bukan petani tersebut relatif memiliki motif ekonomi yang kuat hingga mereka cepat mengambil keputusan untuk mundur atau ikut kembali dalam Program Inmas. Berdasarkan dugaan ini pula adalah cukup beralasan pernyataan Bapak Presiden Soeharto baru-baru ini yang menyebutkan bahwa orang kota ikut berperanan dalam proses menghebatnya wereng di Jawa. Karena mungkin berdasarkan pertimbangan ekonomis, mereka mengambil resiko untuk mengusahakan areal sawah yang dimiliki dengan padi jenis rojolele dan lain-lain yang mutu berasnya tinggi tetapi tidak tahan serangan wereng.

Kembali pada masalah Inmas. Sebagaimana telah dikemukakan, peserta Inmas adalah pemilik sawah/petani yang relatif berpendapatan tinggi. Ini berarti mereka juga relatif memiliki motif ekonomi yang kuat. Oleh karena ini yang perlu terus dikembangkan agar Inmas menarik untuk diikuti adalah yang berkaitan dengan usaha menjamin kepastian jumlah dan nilai produksi. Untuk ini pada tingkat pertama penyempurnaan perlakuan yang diterapkan dari segi teknik-budidaya akan memegang peranan penting. Dengan pengertian, perlu diketahui teknik-budidaya yang bagaimana yang paling optimum untuk diterapkan yang dapat memberikan hasil yang optimum pula dari segi ekonomis. Dalam hal ini jelas peranan penelitian perlu

terus ditingkatkan. Sedang selanjutnya penyuluhan mengenai motivasi dan cara penerapan tehnik-budidaya dimaksud harus digalakkan di kalangan pemilik sawah/petani yang potensial merupakan peserta Inmas. Langkah berikutnya tentulah dari segi pelayanan yang sering juga mempengaruhi keengganan pemilik sawah/petani untuk ikut Inmas selama ini. Untuk ini sudah barang tentu bila perlu prosedur penyaluran sarana produksi disempurnakan hingga jangan menjadi penyebab pemilik sawah/petani enggan ikut Inmas. Selanjutnya upaya perlu ditingkatkan agar sarana produksi yang diperlukan baik dari segi jumlah maupun jenisnya dapat diperoleh yang bersangkutan pada waktunya.

Bila faktor-faktor yang dikemukakan di atas dapat terpenuhi, kiranya perlu dipertimbangkan untuk menetapkan ketentuan yang mengatur bahwa pemilik/petani yang menguasai sawah 1,0 ha atau lebih tidak dibenarkan lagi ikut Program Bimas atau mereka hanya boleh ikut Program Inmas. Sejalan dengan ini ada baiknya kepada para pemilik sawah/petani tersebut diberi pula perangsang untuk ikut Inmas. Perangsang tersebut dapat berupa hadiah (misalnya Tabanas) bagi Peserta Inmas yang memperoleh produksi per ha tertinggi dan lain-lain. Mungkin pula patut dipertimbangkan penyediaan "Kupon Undian" bagi tiap 0,5 ha areal sawah yang ikut Inmas. Sebaiknya hadiah undian dimaksud yang ditarik sekali setahun, jumlahnya banyak walaupun nilai tiap hadiah relatif kecil. Sudah tentu hadiah pertama undian jumlahnya cukup merangsang. Perlu dicatat bahwa sistem perangsang seperti ini telah dilaksanakan untuk Tabanas.

Untuk pelaksanaan Inmas dengan pendekatan-pendekatan seperti dikemukakan di atas, peranan KUD akan sangat menonjol. Dalam hal ini jelas KUD harus kuat dari segala segi terutama menejemennya, termasuk personel record yang lengkap dari tiap anggota harus ada dan dipelihara dengan baik.

2. Bimas untuk Petani Lapisan Menengah

Di pedesaan Jawa petani lapisan menengah yakni yang me-

nguasai areal tanah pertanian 0,5 s/d 1,0 ha (rata-rata 0,7 ha) per-rumahtangga berjumlah 2,1 juta rumahtangga dan menguasai areal tanah pertanian 1,5 juta ha. Umumnya, dari segi ekonomi usahatani, petani golongan ini kurang mampu untuk ikut Program Inmas. Dalam hal ini beberapa ahli berpendapat bahwa luas usahatani padi 0,7 ha merupakan luas minimum untuk tiap rumahtangga petani agar dapat hidup sederhana. Oleh karena ini bila produksi menurun dari yang biasa diperoleh dan cukup untuk hidup sederhana, maka ekonomi rumahtangga petani bersangkutan menjadi kacau. Keadaan seperti inilah yang menyebabkan umumnya para petani golongan menengah ini kurang berani mengambil resiko, misalnya untuk ikut Inmas dengan pembayaran tunai yang berarti petani bersangkutan harus menyisihkan sebahagian hasil panen sebelumnya untuk itu, sedangkan hasil panen tersebut hanya cukup untuk hidup sederhana.

Bagi petani lapisan menengah ini jelas Program Bimas dengan sistem kreditnya akan sangat menolong. Dengan kata lain bagi petani golongan ini Program Bimas masih terbuka lebar. Namun, mengingat nilai kenaikan produksi dikurangi nilai sarana produksi yang mungkin diperoleh dengan ikut Bimas merupakan hasil lebih dibandingkan dengan keperluan untuk hidup sederhana, maka para petani golongan ini masih memiliki kemampuan untuk mengembalikan pinjaman Bimas. Oleh karena ini, persyaratan yang telah berlaku selama ini dalam Program Bimas, sebaiknya secara konsekwen diperlakukan kepada para petani lapisan menengah ini. Misalnya, bila petani menunggak kredit, sebelum petani bersangkutan melunaskan hutangnya tidak dibenarkan ikut Bimas. Mungkin dan diharapkan, dengan pelaksanaan persyaratan Bimas secara konsekwen tersebut, sebahagian dari petani lapisan menengah ini akan terdorong untuk ikut Program Inmas saja. Ini berarti motif ekonomi mereka didorong untuk menjadi lebih kuat.

3. Bimas yang Serasi untuk Petani Gurem

Tidak kurang dari 5,2 juta rumahtangga di pedesaan Jawa adalah petani gurem yakni yang menguasai areal tanah pertanian

kurang dari 0,5 ha (rata-rata 0,25 ha) per rumahtangga. Jumlah petani gurem ini merupakan 59% dari jumlah penduduk pedesaan Jawa yang menguasai areal tanah pertanian, tetapi areal tanah pertanian yang dikuasai petani golongan ini hanya seluas 1,3 juta ha atau 23% dari seluruh areal pertanian.

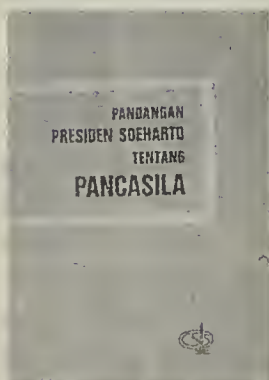
Sebagaimana telah dikemukakan, dengan persyaratan seperti yang berlaku sekarang ini, ternyata Bimas belum menjangkau petani yang menguasai areal tanah pertanian kurang dari 0,5 ha. Dan sebaliknya pula, para petani gurem ini tidak memiliki kemampuan menjangkau Bimas.

Dalam Buku Ke-I Repelita Ke-III halaman 5-19 disebutkan: Di daerah-daerah miskin dan padat penduduk diberikan pelayanan "khusus" baik yang menyangkut penyediaan sarana produksi pertanian maupun penyediaan kredit dan alat produksi serta fasilitas pemasaran hasil-hasil produksi. Sejalan dengan penggarisan ini dan mengingat kenyataan seperti telah dikemukakan, agar para petani gurem mampu menjangkaunya, maka persyaratan dan perlakuan Bimas bagi para petani gurem ini perlu diserasikan. Misalnya, bila tunggakan kredit tidak melebihi Rp. 10.000,—, petani gurem masih dibenarkan ikut Bimas. Sedangkan paket kredit yang berupa uang tunai perlu diperbesar agar para petani gurem ini mampu menghindarkan diri dari pelepas uang (pengijon) hingga mereka dapat bekerja penuh di sawah setidak-tidaknya sampai selesai bertanam padi. Di samping itu, bila mungkin persyaratan kredit misalnya tingkat bunga dan masa membayar pinjaman perlu diperlunak.

Jelas Program Bimas untuk petani gurem ini bersifat khusus. Oleh karena ini penanganannya juga harus dengan cara-cara yang khusus pula. Bila tidak demikian, dikhawatirkan pelayanan dan perlakuan khusus ini akan jatuh bukan kepada petani gurem, tetapi kepada petani yang lebih mampu. Dalam hal ini, sebagaimana untuk Inmas, KUD yang dipercayakan mengelola Bimas Khusus ini harus kuat, malah perlu ada Unit tersendiri dalam KUD yang khusus menangani Bimas bagi petani gurem.

Sejalan dengan penggarisan Buku Ke-I Repelita-III seperti

telah dikemukakan, Program Bimas khusus untuk petani gurem ini merupakan proyek ekonomi yang berwatak sosial. Dengan cara ini diharapkan pendapatan para petani gurem meningkat dan sejalan dengan ini motif ekonomi mereka juga bertambah kuat. Selanjutnya, dengan motif ekonomi yang lebih kuat itu, mereka diharapkan lebih berani mengambil resiko dan lebih dinamis untuk mencari sumber penghidupan baru misalnya dengan bertransmigrasi.



Masih tersedia:

Buku **PANDANGAN PRESIDEN SOEHARTO TENTANG PANCASILA**, disusun dan diterbitkan oleh CSIS, tebal 95 halaman.

Edisi biasa (kertas koran) a Rp. 300,—

Edisi lux (kertas HVS) a Rp. 1.200,—

Juga masih tersedia Analisa-Analisa tentang:

"Pancasila Arti dan Penerapannya" (A3/78);

memuat karangan tentang '*Negara dan Ideologi Negara (Suatu Pengantar)*' '*Pancasila Dasar Negara dan Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*'; '*Pancasila Moral Bangsa Indonesia*' (Suatu Pengantar)' - '*Menuju Sistem Ekonomi Pancasila*'

a Rp. 700,—

"Beberapa Segi Pembangunan" (A3+4/77); a.l. memuat karangan tentang '*Demokrasi Pancasila*'

a Rp. 700,—

"Beberapa Segi Pembangunan Nasional" (A7/78);

a.l. memuat karangan tentang '*Pancasila Moral Bangsa Indonesia-Arti Materiilnya*'

a Rp. 700,—

"Sumpah Pemuda dan Persatuan Indonesia" (A10/78)

a.l. memuat karangan tentang '*Pancasila dan Kebudayaan Nasional Indonesia*'

a Rp. 700,—

"Pembinaan Generasi Muda" (A12/78); a.l. memuat karangan tentang '*Manusia Pancasila Sasaran Pembinaan Generasi Muda*'

a. Rp. 700,—

Pesanlah segera ke BIRO PUBLIKASI CSIS, Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, telepon 349489

DISTRIBUSI KONSUMSI, EFEK SUBSIDI DAN EFEK PENYESUAIAN HARGA MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA

Hadi SOESASTRO

I. PENGANTAR

Di antara jenis-jenis bahan bakar minyak (BBM) yang disubsidi, minyak tanah mendapat subsidi yang terbesar. Perlakuan ini berdasar pada pertimbangan bahwa minyak tanah merupakan "bahan bakar rakyat" dan bahwa sebagian terbesar rakyat masih rendah pendapatannya untuk dapat membayar harga minyak tanah sesuai dengan nilainya yang sebenarnya.

Dalam tahun 1978, misalnya, harga resmi penjualan yang ditetapkan untuk minyak tanah adalah Rp. 18 per liter. Besarnya subsidi dihitung dari harga pokok Pertamina (rata-rata) ditambah dengan margin sebesar 5% dari harga pokok tersebut untuk biaya tambahan (angkutan). Untuk tahun 1978, basis perhitungan subsidi ini menjadi Rp. 36 per liter (yaitu Rp. 35,87 per liter ditambah margin 5%). Hal ini berarti bahwa harga resmi penjualan minyak tanah adalah setengah dari nilainya.¹

¹ Nilai sebenarnya mungkin lebih tinggi, sebab untuk tahun anggaran 1978/1979, Pertamina mengajukan harga pokok (rata-rata) sebesar Rp. 42 per liter tetapi pemerintah hanya menyetujui kenaikan sebesar 10% dari harga pokok tahun anggaran 1977/1978, yaitu Rp. 32,61 per liter. Dalam studi ini pengertian nilai minyak tanah dikaitkan dengan harga pokok Pertamina (rata-rata) yang mungkin tidak mencerminkan nilai yang sebenarnya.

ANALISA

Dengan memperhatikan laju konsumsi minyak tanah, diperkirakan bahwa jumlah subsidi yang perlu disediakan untuk minyak tanah, yaitu volume konsumsi dikalikan subsidi per liter, akan meningkat dengan pesat apabila harga minyak tanah tidak disesuaikan. Dari tabel 1 terlihat bahwa dalam periode 1969-1977, konsumsi minyak tanah meningkat dengan rata-rata 10% per tahun. Tetapi laju konsumsi minyak tanah lebih rendah dari laju konsumsi BBM secara keseluruhan (13% per tahun), sehingga bagian minyak tanah dari keseluruhan konsumsi BBM telah menurun. Dalam tahun 1969, konsumsi minyak tanah merupakan 46% dari keseluruhan konsumsi BBM dan menurun menjadi sekitar 36% dalam tahun 1977. Walaupun demikian, karena BBM masih merupakan 90% dari keseluruhan konsumsi energi (komersial), maka minyak tanah masih merupakan sepertiga dari keseluruhan kebutuhan energi.

Tabel 1

PERKEMBANGAN KONSUMSI MINYAK TANAH, 1969-1977

Tahun	Konsumsi a	Laju Konsumsi		Konsumsi	Laju
	(Ribu Kiloliter)	(%)	Konsumsi Mi- nyak Tanah sebagai % Konsumsi BBM	per Kepala (liter)	Konsumsi per Kepala (%)
1969	2.710,95	—	(45,96)	23,86	—
1970	2.731,47	0,76	(43,47)	23,51	—1,47
1971	3.009,10	10,16	(43,11)	25,33	7,74
1972	3.290,58	9,35	(41,33)	27,06	6,83
1973	3.679,98	11,83	(40,01)	29,57	9,28
1974	4.255,95	15,65	(39,73)	33,42	13,02
1975	4.868,66	14,40	(38,85)	37,36	11,79
1976	5.287,83	8,61	(37,43)	39,71	6,29
1977	5.840,82	10,46	(36,45)	42,93	8,11
=====					

^aBerdasarkan data penjualan oleh Pertamina

Selama periode 1969-1977, konsumsi minyak tanah per kepala meningkat dengan rata-rata 7,6% per tahun. Dalam tahun 1969 konsumsi minyak tanah per kepala adalah 23,86 liter (per tahun) dan meningkat menjadi 42,93 liter dalam tahun 1977.

Peningkatan yang besar dalam konsumsi per kepala ini menimbulkan pertanyaan apakah jumlah tersebut sesungguhnya digunakan oleh sektor rumah tangga, yaitu oleh rakyat banyak yang merupakan target dari pemberian subsidi tersebut.

Di pihak lain juga timbul pertanyaan apakah pemberian subsidi yang semakin meningkat merupakan faktor yang mendorong peningkatan konsumsi minyak tanah. Seperti terlihat dalam Tabel 2, harga resmi penjualan minyak tanah dalam tahun 1974 sekitar 67% dari nilainya (yaitu harga pokok Pertamina ditambah margin 5%). Dalam tahun 1978 harga resmi penjualan menurun menjadi 50% dari nilainya.

Tabel 2

=====

PERKEMBANGAN HARGA PENJUALAN MINYAK TANAH, ^a 1969-1978

=====

Tahun	Atas dasar harga yang berlaku		Subsidi ^b		Atas dasar harga yang berlaku	
	Rupiah per liter	% perubahan	Rupiah per liter	% dari harga pokok	Rupiah per liter	% perubahan
1969	4	.....	.....	.....	10,9	.....
1970	10	+ 150,0	.....	.....	24,3	+ 122,4
1971	10	0	.....	.....	23,4	— 3,6
1972	10	0	.....	.....	21,9	— 6,1
1973	11,5	+ 15,0	.....	.....	19,3	— 12,2
1974	13	+ 13,0	6,36	32,9	15,5	— 19,6
1975	16	+ 23,1	9,28	36,7	16,0	+ 3,4
1976	18	+ 12,5	9,81	35,3	15,0	— 6,1
1977	18	0	14,77	45,1	13,5	— 10,0
1978	18	0	18,05	50,1		

=====

^aMenurut harga penjualan resmi di depot

^bAtas dasar harga pokok Pertamina (rata-rata) ditambah margin 5%

Pengaruh harga terhadap konsumsi secara sepintas lalu dapat dilihat dari perbandingan Tabel 1 dan Tabel 2. Dalam periode 1969-1977, kenaikan harga minyak yang terbesar terjadi pada permulaan tahun 1970. Dibandingkan dengan laju konsumsi minyak tanah sebesar 10% per tahun rata-rata dalam periode 1969-1977, konsumsi minyak tanah meningkat hanya 0,76% dari

tahun 1969 ke tahun 1970, dan konsumsi per kepala malahan turun dengan 1,47% dari tahun 1969 ke tahun 1970 dibandingkan dengan laju pertumbuhan sebesar 7,6% per tahun rata-rata dalam periode 1969-1977.

Pengamatan di atas menunjukkan bahwa konservasi (penghematan) penggunaan minyak tanah dan diversifikasi (pengalihan) penggunaan minyak tanah ke bahan bakar lain, dapat dipengaruhi oleh faktor harga. Harga minyak tanah dapat disesuaikan atas dasar pertimbangan di atas. Tetapi penyesuaian harga minyak tanah secara langsung mempengaruhi biaya hidup rakyat. Pertimbangan ini sering kali merupakan hambatan untuk menyesuaikan harga minyak tanah dan untuk menghapuskan subsidi minyak tanah.

Bagian pertama studi ini mencoba membuat perkiraan tentang konsumsi minyak tanah oleh sektor rumah tangga dan sektor non-rumah tangga guna dapat menilai arti subsidi minyak tanah. Bagian kedua mencoba membuat perkiraan tentang pembagian beban antara kelompok-kelompok masyarakat sebagai akibat penyesuaian harga minyak tanah.

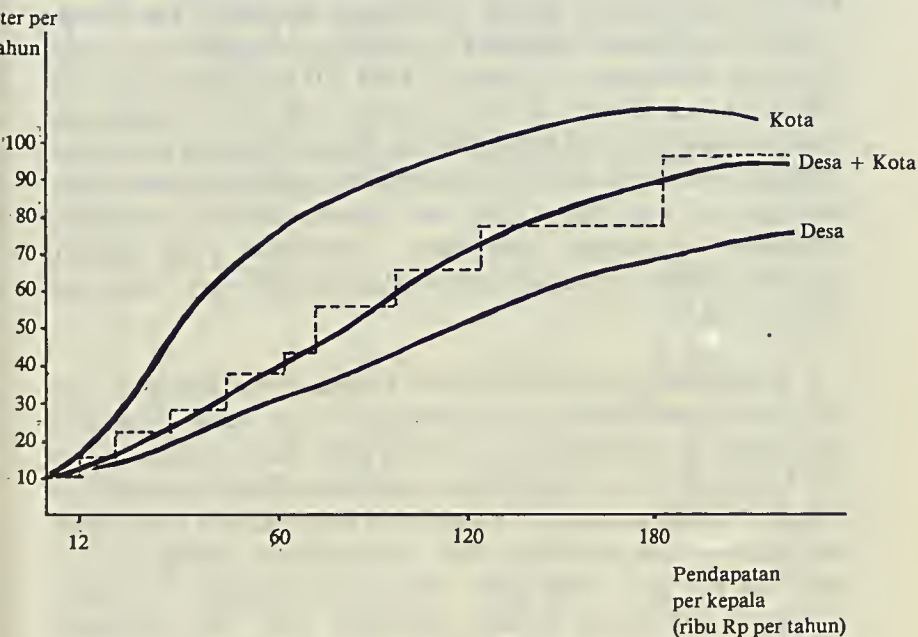
II. KONSUMSI MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH-TANGGA DAN NON-RUMAH TANGGA

Apabila diandaikan bahwa seluruh minyak tanah yang dijual oleh Pertamina digunakan oleh sektor rumah tangga (untuk memasak dan penerangan), maka dalam tahun 1976, konsumsi per kepala berkisar pada 39,71 liter atau 3,31 liter per bulan (Tabel 1). Tetapi pengandaian ini kurang tepat sebab dari informasi yang dapat dikumpulkan, sektor-sektor lain juga menggunakan minyak tanah. Yang tidak segera dapat diketahui adalah besarnya bagian dari keseluruhan konsumsi minyak tanah oleh sektor rumah tangga.

Data terbaik tentang konsumsi minyak tanah oleh sektor rumah tangga yang dapat diperoleh adalah dari hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang diselenggarakan oleh

MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA

Grafik 1
Konsumsi Minyak Tanah per Kepala
Berdasarkan Golongan Pendapatan



Biro Pusat Statistik (BPS). Dari pengolahan hasil Susenas Tahap kelima, putaran pertama hingga dengan putaran ketiga, yang meliputi seluruh tahun 1976, maka konsumsi minyak tanah oleh sektor rumah tangga adalah rata-rata 2,817 liter per kepala sebulan atau 33,80 liter per kepala per tahun. Dengan perkiraan penduduk tahun 1976 sebesar 135,19 juta¹, maka konsumsi minyak tanah oleh sektor rumah tangga dalam tahun 1976 adalah 4.569,96 ribu kiloliter. Jumlah ini merupakan 86,42% dari keseluruhan konsumsi minyak tanah dalam tahun 1976 yang berjumlah 5.287,83 ribu kiloliter². Atas dasar perkiraan ini dapat disimpulkan bahwa sektor rumah tangga menggunakan sekitar 86% dari keseluruhan minyak tanah yang disediakan, sedangkan selebihnya (14%) digunakan oleh sektor-sektor lain.

¹ Lihat perkiraan Biro Pusat Statistik dalam *Statistical Year Book 1976*, hal. 102-103

² Lihat Pertamina, *Statistik Perminyakan Indonesia 1976*

Perkiraan agregatif di atas masih dapat disempurnakan dengan memperhatikan perbedaan konsumsi minyak tanah per kepala antara penduduk kota dan penduduk desa. Dalam grafik 1 di atas dapat dilihat perbedaan konsumsi per kepala di kota dan di desa berdasarkan golongan penghasilan. Secara rata-rata, konsumsi per kepala di kota 2,9 kali lebih besar dari konsumsi per kepala di desa. Dalam golongan penghasilan sangat rendah (sampai Rp. 2.000 per kepala sebulan) perbedaan ini tidak menyolok. Demikian pula dalam golongan penghasilan tertinggi (di atas Rp. 15.000 per kepala sebulan) perbedaan konsumsi per kepala tidak besar. Perbedaan yang terbesar terdapat dalam golongan penghasilan rendah dan menengah (lihat Tabel 3).

Perbedaan juga terlihat antara konsumsi per kepala penduduk Jawa (dan Madura) dan penduduk Luar Jawa. Konsumsi per kepala di Jawa rata-rata 1,5 kali lebih besar dari konsumsi per kepala di Luar Jawa. Untuk penduduk kota konsumsi per kepala di Jawa rata-rata 1,8 kali lebih besar dari di Luar Jawa, sedangkan untuk penduduk desa konsumsi per kepala di Jawa rata-rata 1,4 kali lebih besar dari di Luar Jawa. Perbedaan konsumsi per kepala antara penduduk kota dan penduduk desa lebih besar di Jawa (3,1 kali) daripada di Luar Jawa (2,4 kali).

Dengan memperhitungkan perbedaan konsumsi per kepala antara desa dan kota dan antara Jawa dan Luar Jawa, maka perkiraan agregatif di atas dapat disempurnakan. Perkiraan konsumsi minyak tanah per propinsi¹ untuk tahun 1976 dapat dibandingkan dengan data penjualan minyak tanah oleh Pertamina berdasarkan daerah-daerah pemasarannya. Seperti terlihat dalam Tabel 4, cara ini tidak menghasilkan perkiraan yang jauh berbeda dengan perkiraan agregatif di atas.

Rata-rata konsumsi minyak tanah per kepala di sektor rumah tangga adalah 33,61 liter per tahun dalam tahun 1976, atau 4.543,4 ribu kiloliter oleh seluruh sektor rumah tangga, atau

1 Lihat Tabel A dalam lampiran

Tabel 3

KONSUMSI MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA a PER KEPALA SEBULAN, 1976 (Liter)

Klasifikasi konsumen	Berdasarkan Golongan Pengeluaran Per Kepala Sebulan (Rp)										Rata-rata per kepala sebulan
	kurang dari 1.000	1.000 — 1.999	2.000 — 2.999	3.000 — 3.999	4.000 — 4.999	5.000 — 5.999	6.000 — 7.999	8.000 — 9.999	10.000 — 14.999	Lebih dari 15.000	
Indonesia											
<i>Desa + Kota</i>	0,661	1,162	1,759	2,407	3,096	3,619	4,503	5,348	6,303	8,025	2,817
Desa	0,655	1,126	1,600	1,967	2,447	2,740	3,337	3,895	4,602	6,400	2,097
Kota	0,745	2,010	3,465	3,905	5,671	6,231	6,956	7,497	8,276	8,861	6,067
Jawa-Madura											
<i>Desa + Kota</i>	0,786	1,265	1,975	2,856	3,890	4,819	6,084	7,265	8,146	9,549	3,219
Desa	0,775	1,226	1,791	2,331	3,049	3,580	4,548	5,665	6,373	8,561	2,335
Kota	1,034	2,471	4,075	5,828	6,971	7,871	8,379	8,690	9,342	9,828	7,207
Luar Jawa											
<i>Desa + Kota</i>	0,470	0,769	1,179	1,642	2,060	2,326	2,980	3,538	4,347	5,608	2,116
Desa	0,480	0,734	1,074	1,343	1,693	1,928	2,404	2,803	3,503	5,095	1,683
Kota	0,249	1,181	2,179	3,330	3,688	3,823	4,747	5,398	6,178	6,222	4,082

a Diolah dari BPS, *Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahap Kelima* (putaran 1, 2, dan 3), *Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk*, 1978

Tabel 4

KONSUMSI MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA DAN DI SEKTOR NON-RUMAH TANGGA BERDASARKAN DAERAH PEMASARAN,^a 1976

(Ribu kilo-liter)	Daerah Pemasaran ^b							Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	
Konsumsi Total	505,4	325,5	1.846,3	957,0	1.383,5	256,8	13,3	5.287,8
Konsumsi Rumah Tangga	375,2	234,8	1.428,4	933,9	1.301,0	256,8 ^c	13,3 ^c	4.543,4
Konsumsi non-Rumah Tangga	130,2	90,7	417,9	23,1	82,5	—	—	744,4
Konsumsi Rumah Tangga sebagai % dari konsumsi Total	74,2	72,1	77,4	97,6	94,0	(100)	(100)	85,9
Konsumsi Rumah Tangga per kepala (liter/tahun)	24,61	25,98	44,10	34,63	32,99	23,22	12,59	33,61

a Diolah dari Pertamina, *Statistik Perminyakan Indonesia 1976*; dan perhitungan konsumsi rumah tangga didasarkan atas data-data Tabel 3 dan Tabel A dalam lampiran.

b Daerah pemasaran meliputi:

I : DI Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau

II : Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung

III : DKI Jakarta, Jawa Barat, Kalimantan Barat

IV : Jawa Tengah, DI Yogyakarta

V : Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur

VI : Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku

VII : Irian Jaya

c Bila digunakan cara perhitungan seperti dalam catatan a di atas, konsumsi rumah tangga di daerah pemasaran VI dan VII melebihi jumlah penjualan; hal ini berarti bahwa konsumsi per kepala rata-rata di kedua daerah ini lebih rendah dari konsumsi per kepala rata-rata untuk Luar Jawa.

KONSUMSI MINYAK TANAH DI SEKTOR INDUSTRI, 1976-1977

Nomor Kode	Jenis Industri	1976		1977	
		Konsumsi Minyak Tanah (ribu liter)	% dari konsumsi oleh industri	Konsumsi Minyak Tanah (ribu liter)	% dari konsumsi oleh industri
Sebagai bahan bakar					
31171	Industri Macaroni, mie, bihun, dsb.	2.883,9	1,78	2.158,8	0,97
31179	Industri roti, kue, biskuit, dsb.	2.247,2	1,39	2.339,0	1,05
31181	Industri gula	1.008,8	0,62	78,9	0,04
31190	Industri coklat bubuk, coklat dan kembang gula	1.127,7	0,70	357,1	0,16
31210	Industri tepung tapioka, sagu, tepung gaplek, dsb.	74,0	0,05	1.362,8	0,61
31250	Industri krupuk, emping, karak dsb.	1.082,0	0,67	794,3	0,36
31410	Industri pengeringan dan pengolahan tembakau	4.400,7	2,72	4.860,4	2,18
32111	Industri pemintalan benang	380,1	0,23	3.993,5	1,79
32112	Industri pertunanan	6.580,6	4,07	4.607,8	2,06
32113	Industri pengilangan, pencelupan, dan pencetakan kain	3.584,8	2,22	2.394,0	1,07
32114	Industri batik	3.398,7	2,10	2.749,0	1,23
34120	Industri dus dan kotak dari karton	7,2	0,00	3.208,5	1,44
35110	Industri kimia pokok, kecuali pupuk	3.684,6	2,28	3.911,1	1,75
35231	Industri sabun dan alat pembersih lainnya	5.207,7	3,22	221,3	0,10
36210	Industri gelas dan barang-barang dari gelas	1.852,0	1,14	2.409,9	1,08
36310	Industri semen	108.227,4	66,87	170.989,7	76,58
38140	Industri containers dari logam	1.104,3	0,68	1.073,6	0,48
38430	Industri perakitan kendaraan bermotor	1.487,0	0,92	185,6	0,08
	Lain-lain	12.073,0	7,46	13.061,6	5,85
	Sub-Total	160.411,6	99,12	220.783,9	98,88

Tabel 5 (lanjutan)

Nomor Kode	Jenis Industri	1976		1977	
		Konsumsi Minyak Tanah (ribu liter)	% dari konsumsi oleh industri	Konsumsi Minyak Tanah (ribu liter)	% dari konsumsi oleh industri
Sebagai bahan baku					
35140	Industri pemberantasan hama/ obat nyamuk bakar dan cair	1.424,5	0,88	2.298,5	1,03
35233	Industri kosmetik, tapal gigi dan alat-alat kecantikan lainnya	—	—	192,0	0,09
	Sub-Total	1.424,5	0,88	2.490,5	1,12
TOTAL		161.836,1	100	223.274,4	100

Sumber: BPS, Statistik Industri, 1976 dan 1977

85,9% dari keseluruhan konsumsi minyak tanah. Keadaan di daerah pemasaran yang satu berbeda dengan lainnya. Konsumsi minyak tanah per kepala berkisar antara 44,10 liter per tahun untuk daerah pemasaran III (DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Kalimantan Barat) dan 12,59 liter per tahun untuk daerah pemasaran VII (Irian Jaya). Konsumsi minyak tanah oleh sektor rumah tangga sebagai keseluruhan dari konsumsi minyak tanah berkisar antara 72,1% untuk daerah pemasaran II (Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu dan Lampung) dan 97,6% untuk daerah pemasaran IV (Jawa Tengah dan DI Yogyakarta).

Di luar sektor rumah tangga, penggunaan minyak tanah yang tercatat adalah untuk industri besar dan sedang. Menurut statistik industri yang dibuat oleh Biro Pusat Statistik, dalam tahun 1976 industri besar dan sedang menggunakan minyak tanah sebanyak 160,4 ribu kiloliter sebagai bahan bakar dan 1,4 ribu kiloliter sebagai bahan baku. Keseluruhan penggunaan minyak tanah oleh industri besar dan sedang merupakan 3,1% dari keseluruhan konsumsi minyak tanah. Dalam tahun 1977 bagian dari keseluruhan konsumsi minyak tanah yang digunakan oleh industri besar dan sedang meningkat menjadi 3,8%. Dari jumlah ini, 65% hingga 80% dikonsumsi oleh industri semen saja (Tabel 5).

Dari ulasan di atas, dari keseluruhan konsumsi minyak tanah sekitar 90% dapat diketahui jenis konsumennya. Sisanya merupakan konsumsi oleh industri kecil dan ketidaktepatan perhitungan (accounting and estimation errors).

III. DISTRIBUSI KONSUMSI DAN EFEK SUBSIDI MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA

Seperti terlihat dalam Tabel 6, konsumsi minyak tanah di sektor rumah tangga desa secara absolut lebih besar daripada di sektor rumah tangga kota. Secara relatif terdapat ketimpangan dalam distribusi konsumsi minyak tanah antara desa dan kota, walaupun ketimpangan ini untuk Indonesia secara keseluruhan

tidak terlampau besar, yaitu sekitar 82% penduduk (desa) mengkonsumsi 61% dari keseluruhan minyak tanah di sektor rumah tangga, sedangkan 18% penduduk (kota) mengkonsumsi 29% dari keseluruhan minyak tanah di sektor rumah tangga. Ketimpangan yang agak menyolok terlihat dalam daerah pemasaran III (DKI Jakarta, Jawa Barat dan Kalimantan Barat) di mana 71% penduduk (desa mengkonsumsi 44% dari keseluruhan minyak tanah di sektor rumah tangga, sedangkan 29% penduduk (kota) mengkonsumsi 56% dari keseluruhan minyak tanah di sektor rumah tangga. Keadaan ini disebabkan oleh bobot yang besar dalam daerah pemasaran III dari DKI Jakarta dengan penduduk sekitar 6 juta orang yang bermukim di kota.

Tabel 6

DISTRIBUSI KONSUMSI MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA DESA DAN KOTA,^a 1976

Daerah Pemasaran	Desa		Kota	
	%	%	%	%
	Penduduk	Konsumsi Minyak Tanah	Penduduk	Konsumsi Minyak Tanah
I.	84,67	69,5	16,33	30,5
II.	79,91	62,1	20,09	37,9
III.	71,13	44,1	28,87	55,9
IV.	88,70	71,8	11,30	28,2
V.	85,72	67,0	14,28	33,0
VI.	84,22	68,8	15,78	31,2
VII.	95,00	88,7	5,00	11,3
Total	82,26	60,9	17,74	29,1

a Diolah dari Tabel A dalam lampiran

Dari ulasan data di atas dapat disimpulkan bahwa subsidi minyak tanah masih mempunyai arti bagi penduduk desa yang mengkonsumsi 61% dari keseluruhan minyak tanah di sektor rumah tangga (atau 53% dari keseluruhan konsumsi minyak tanah), tetapi subsidi tersebut secara relatif lebih dinikmati oleh penduduk kota.

MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA

Tetapi distribusi dari efek subsidi yang ditinjau semata-mata dari segi perbedaan antara desa dan kota tidak langsung menunjukkan efek subsidi terhadap berbagai golongan penghasilan dalam masyarakat. Dari Tabel 7 dapat dilihat bahwa sekitar 72% penduduk berpenghasilan rendah (di bawah Rp. 5.000,00 per kepala sebulan) mengkonsumsi sekitar 53% minyak tanah di sektor rumah tangga. Di daerah pedesaan, 64% penduduk berpenghasilan rendah (di bawah Rp. 4.000,00 per kepala sebulan) mengkonsumsi hampir 50% minyak tanah di sektor rumah tangga desa, sedangkan di perkotaan, 58% penduduk berpenghasilan rendah (di bawah Rp. 6.000,00 per kepala sebulan) mengkonsumsi hampir 50% minyak tanah di sektor rumah tangga kota. Ulasan data ini menunjukkan bahwa sekitar 50% dari keseluruhan minyak tanah di sektor rumah tangga dikonsumsi oleh penduduk berpenghasilan rendah.

Subsidi minyak tanah terbesar di antara subsidi jenis-jenis BBM lainnya, seperti minyak solar, minyak diesel, dan minyak bakar. Dalam tahun 1976, misalnya, harga resmi penjualan minyak tanah adalah Rp. 18,— per liter (sejak bulan April), sedangkan harga pokok Pertamina (ditambah dengan margin 5%) yang dijadikan basis penghitungan besarnya subsidi adalah Rp. 27,81 per liter. Dengan demikian subsidi minyak tanah adalah Rp. 9,81 per liter, atau 35% dari harga pokok Pertamina tersebut.

Antara harga resmi penjualan dan harga eceran yang dibayar konsumen ternyata terdapat perbedaan yang cukup besar. Dari data Susenas tahap kelima (1976) terlihat bahwa untuk sektor rumah tangga desa harga eceran tersebut adalah rata-rata Rp. 29,93 dan untuk sektor rumah tangga kota harga eceran tersebut agak lebih rendah, yaitu Rp. 26,45 (Tabel 8). Hal ini berarti bahwa sektor rumah tangga kota hanya menerima subsidi sebesar Rp. 1,35 per liter dibandingkan dengan subsidi yang diberikan yaitu sebesar Rp. 9,81 per liter. Malahan sektor rumah tangga desa rata-rata membayar minyak tanah Rp. 2,12 per liter lebih tinggi dari harga patokan Pertamina (ditambah margin 5%), hal mana berarti bahwa rumah tangga desa bukan hanya

Tabel 7

DISTRIBUSI KONSUMSI MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA
BERDASARKAN GOLONGAN PENDAPATAN,^a 1976

Pendapatan per kepala ^b (Rp/bulan)	Desa		Kota		Desa + Kota			
	Penduduk		Konsumsi M. Tanah		Penduduk		Konsumsi M. Tanah	
	%	Kumulatif	%	Kumulatif	%	Kumulatif	%	Kumulatif
< 1.000	1.25	1.25	0.04	0.04	0.35	0.00	1.09	0.03
1.000-1.999	16.24	17.49	9.28	9.32	4.28	1.34	15.11	6.22
2.000-2.999	26.11	43.60	20.81	30.13	14.48	6.05	23.25	6.25
3.000-3.999	20.44	64.04	19.23	49.36	31.31	16.87	58.15	15.16
4.000-4.999	13.18	77.22	13.94	63.30	45.51	12.93	71.52	17.39
5.000-5.999	8.41	85.63	11.00	74.30	57.91	12.22	80.65	13.70
6.000-7.999	7.90	93.53	11.88	86.18	73.75	17.40	89.98	11.61
8.000-9.999	3.23	96.76	5.66	91.84	83.76	11.23	94.43	14.22
10.000-14.999	2.59	99.35	5.64	97.48	93.42	12.66	98.29	7.95
> 15.000	0.65	100.00	2.52	100.00	6.58	9.29	100.00	8.50
								5.22
								100.00

a Diolah dari BPS, Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahap Kelima (putaran I), *op. cit.*

b Berdasarkan pengeluaran

MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA

Tabel 8

HARGA PEMBELIAN MINYAK TANAH MENURUT GOLONGAN KONSUMEN, 1976

Konsumen	Harga Pembelian Rata-rata (Rp/liter)	% Terhadap Harga Resmi Penjualan (Rp. 18/liter)	% Terhadap Harga Pokok a Pertamina (Rp. 27,81/liter)
Rumah Tangga b			
Indonesia			
Desa	29,93	166,28	107,63
Kota	26,45	146,94	95,12
Jawa - Madura			
Desa	27,92	155,11	100,40
Kota	26,33	146,28	94,68
Luar Jawa			
Desa	34,84	193,56	125,29
Kota	26,83	149,06	96,48
Industri c			
Sebagai Bahan Bakar:			
Rata-rata	21,87	121,50	78,65
Industri Semen	21,00	116,67	75,52
Industri Kimia Pokok (kecuali pupuk)	24,95	138,61	89,72
Sebagai Bahan Baku:			
Industri Pemberantas Hama/Obat Nyamuk	24,62	136,78	88,53

a Termasuk margin 5%

b Diolah dari BPS, Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahap Kelima (putaran 1, 2, dan 3), *op. cit.*

c Industri Besar dan Sedang; diolah dari BPS, *Statistik Industri 1976*

tidak menikmati subsidi tersebut tetapi malahan memberi subsidi. Harga eceran penjualan minyak tanah di desa ternyata jauh lebih tinggi di Luar Jawa dibandingkan dengan di Jawa. Dalam tahun 1976, penduduk desa di Luar Jawa membayar Rp. 6,92 per liter lebih tinggi dari penduduk desa di Jawa, atau Rp. 16,84 per liter lebih dari harga resminya. Perbedaan ini dapat dimengerti oleh karena jaringan distribusi di pedesaan di Luar Jawa yang

masih jauh dari sempurna. Tetapi biaya distribusi ini tampaknya terlalu tinggi. Untuk pedesaan di Luar Jawa, biaya distribusi per literanya kira-kira 94% dari harga resmi penjualan per literanya. Untuk kota-kota di Indonesia, biaya distribusi per literanya rata-rata 47% dari harga resmi penjualannya. Yang terakhir ini juga dapat dianggap tinggi dibandingkan dengan harga yang dibayar konsumen di sektor industri, yaitu Rp. 21,87 per liter rata-rata, atau 21,5% lebih tinggi dari harga resmi penjualan. Bahwa harga ini lebih rendah memang disebabkan oleh karena di sektor industri pembelian minyak tanah oleh setiap konsumennya dilakukan dalam volume yang cukup besar, dan dengan demikian dapat menekan biaya distribusinya.

Dari ulasan di atas dapat dikatakan bahwa secara efektif subsidi minyak tanah tidak diterima oleh sektor rumah tangga dan "hilang" dalam penyalurannya. Hal ini merupakan masalah utama yang perlu dipelajari lebih lanjut.

IV. DISTRIBUSI EFEK PENYESUAIAN HARGA MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA

Oleh karena sekitar 86% minyak tanah dikonsumsi oleh sektor rumah tangga, maka penyesuaian harga minyak tanah berpengaruh langsung terhadap sektor rumah tangga. Ditilik dari segi pengeluaran rumah tangga untuk energi, minyak tanah merupakan sumber energi yang penting. Untuk Indonesia secara keseluruhan, rata-rata pengeluaran rumah tangga untuk energi terdiri dari 48 persen untuk minyak tanah, 35 persen untuk kayu bakar, 15 persen untuk listrik dan 2 persen untuk arang. Komposisi ini berbeda untuk desa dan kota. Pengeluaran sektor rumah tangga untuk energi terdiri dari 52 persen untuk minyak tanah, 75 persen untuk kayu bakar, 37 persen untuk listrik dan 3,5 persen untuk arang. Komposisi pengeluaran sektor rumah tangga desa untuk energi adalah 46 persen untuk minyak tanah, 49 persen untuk kayu bakar, 3,5 persen untuk listrik dan 1,5 persen untuk arang (lihat Tabel 9).

KOMPOSISI PENGELUARAN UNTUK ENERGI DI SEKTOR RUMAH TANGGA^a, (%)

	Berdasarkan Golongan Pengeluaran Per Kepala Sebulan (Rp)										Rata-rata per kepala
	1.000	1.999	2.000	3.000	4.000	5.000	6.000	8.000	10.000	15.000	
Desa + Kota											
Listrik	0	0,2	2,0	4,9	6,5	12,6	17,1	24,6	35,5	57,6	14,6
Minyak tanah	47,3	45,1	46,1	47,7	51,7	51,6	54,0	51,9	46,6	31,8	48,2
Kayu bakar	52,7	54,4	50,8	45,7	39,9	33,2	25,5	19,9	15,3	8,9	35,1
Arang	0	0,2	1,0	1,7	2,0	2,6	3,4	3,6	2,6	1,7	2,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
% Penduduk (kumulatif)	1,53	16,34	40,21	60,12	73,41	82,08	91,20	94,77	98,40	100	
Desa											
Listrik	0	0,2	1,0	1,6	2,5	4,8	5,7	7,6	12,3	17,8	3,5
Minyak Tanah	46,93	44,0	43,2	43,7	47,0	46,7	52,6	50,6	53,0	45,7	46,4
Kayu bakar	53,07	55,6	55,0	53,3	49,4	46,6	39,4	38,9	32,4	34,5	48,7
Arang	0	0,2	0,8	1,4	1,1	1,9	2,3	3,0	2,3	2,0	1,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
% Penduduk (kumulatif)	1,85	19,27	45,65	66,21	79,14	86,88	94,35	96,87	99,34	100	

TABEL 9 (lanjutan)

KOMPOSISI PENGELUARAN UNTUK ENERGI DI SEKTOR RUMAH TANGGA^a, (%)

Berdasarkan Golongan Pengeluaran Per Kepala Sebulan (Rp.)											Rata-rata per kepala
Kota		1.000	2.000	3.000	4.000	5.000	6.000	8.000	10.000	15.000	
		1.000	1.000	2.999	3.999	4.999	5.999	7.999	9.999	14.999	15.000
	0	1,3	9,9	8,0	18,6	27,4	32,1	39,4	50,8	68,6	37,1
	100	71,4	69,7	63,3	65,7	61,0	55,9	53,1	42,4	28,0	52,0
	0	25,3	17,7	15,5	11,2	7,8	7,3	3,4	4,0	1,8	7,4
	0	2,0	2,7	3,2	4,5	3,8	4,7	4,1	2,8	1,7	3,4
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	0,09	3,21	15,85	32,86	47,75	60,56	77,06	85,33	94,16	100	
	% Penduduk (kumulatif)										

^a Diolah dari BPS, Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahap Kelima (putaran 3), *op. cit.*

Perbedaan komposisi tersebut berarti bahwa efek penyesuaian harga minyak mentah tidak sama untuk sektor rumah tangga desa dan sektor rumah tangga kota. Distribusi dari efek ini juga berbeda untuk golongan penghasilan yang berbeda. Untuk Indonesia secara keseluruhan, pengeluaran untuk minyak tanah merupakan kira-kira 48% dari pengeluaran untuk energi bagi 73% penduduk berpenghasilan rendah (di bawah Rp. 5.000 per kepala sebulan). Di daerah perkotaan, bagi 61% penduduk berpenghasilan rendah (di bawah Rp. 6.000 per kepala sebulan), pengeluaran untuk minyak tanah merupakan 70% dari pengeluaran untuk energi. Di daerah pedesaan, pengeluaran untuk minyak tanah bagi 66% penduduk berpenghasilan rendah merupakan 44% dari pengeluaran untuk energi.

Dalam studi ini tidak dibuat suatu model untuk meneliti akibat penyesuaian harga minyak tanah terhadap biaya hidup rumah tangga. Walaupun demikian melihat struktur pengeluaran rumah tangga, pengaruh ini dapat diperkirakan, walaupun tidak pengaruh absolutnya, sesedikitnya distribusi pengaruh tersebut menurut golongan pendapatan masyarakat. Dari data Susenas dapat dilihat bahwa prosentase pengeluaran per kepala untuk minyak tanah tidak besar, yaitu sekitar 2%. Tetapi prosentase pengeluaran untuk minyak tanah semakin besar untuk golongan penghasilan yang lebih rendah.

Tetapi data Susenas ini tidak seluruhnya dapat diandalkan oleh karena cara perhitungan pengeluaran per kepala yang digunakan. Dalam cara ini, berbagai konsumsi telah diberi nilai rupiahnya biarpun tidak diperoleh melalui transaksi dengan menggunakan media uang. Untuk ekonomi di mana sebagian transaksi belum dilakukan dengan uang (non-monetized), seperti di daerah pedesaan, cara perhitungan ini tidak mencerminkan (over estimate) pengeluaran dalam bentuk uang. Sedangkan konsumsi minyak tanah merupakan pengeluaran dalam bentuk uang. Dengan demikian pengeluaran untuk minyak tanah di daerah pedesaan sebenarnya lebih besar pengaruhnya daripada angka di atas. Kepastian tentang besarnya pengaruh sukar diperoleh. Dengan menggunakan "sensitivity analysis" dapat dilihat bagaimana kesimpulan akan berubah dengan mengubah asumsi

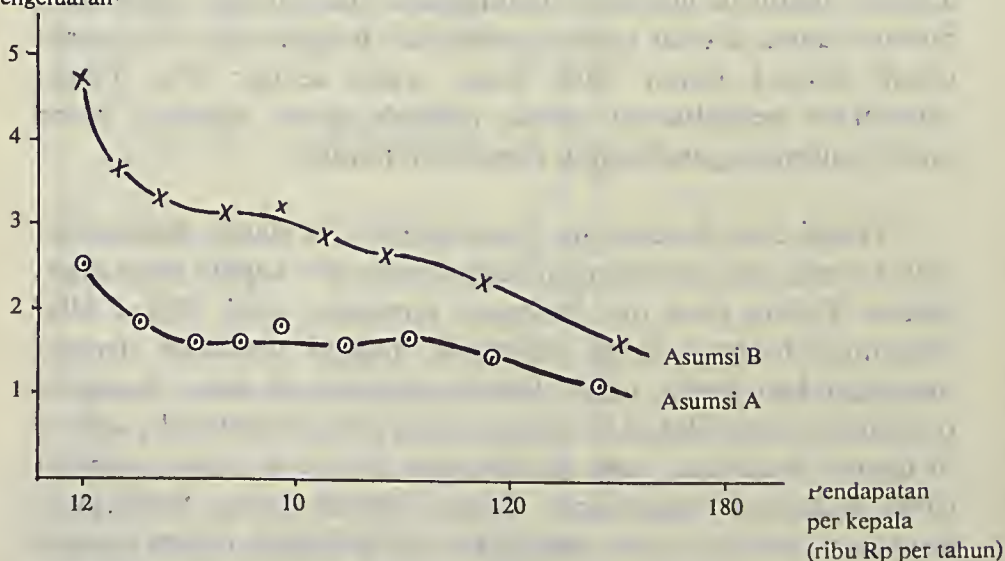
yang dipakai. Untuk melihat hal ini dirumuskan dua asumsi tentang pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi. Asumsi A adalah sama dengan perhitungan dalam Susenas. Dalam asumsi B pengeluaran rumah tangga dalam bentuk uang hanya merupakan sebagian dari pengeluaran seperti dalam asumsi A.¹

Seperti terlihat dalam Grafik 2, asumsi yang berbeda ini lebih mempengaruhi golongan penduduk berpenghasilan rendah. Perkiraan tentang pengaruh penyesuaian harga minyak tanah terhadap biaya hidup jauh lebih sensitif bagi penduduk berpenghasilan rendah daripada bagi penduduk berpenghasilan tinggi terhadap asumsi yang dipakai. Dengan perkataan lain pengaruh tersebut bagi penduduk berpenghasilan rendah mungkin lebih besar daripada yang diperkirakan.

Grafik 2

Konsumsi Minyak Tanah Sebagai Prosentase Pengeluaran Rumah Tangga

Konsumsi Minyak Tanah
sebagai % dari
Pengeluaran



1 Asumsi B ini merupakan modifikasi dari asumsi A, yaitu hanya 50% pengeluaran untuk padi-padian, ubi-ubian, sayur-sayuran, kacang-kacangan, dan buah-buahan dan kayu bakar berbentuk uang. Pengeluaran dalam bentuk uang lainnya (seperti dalam asumsi A) adalah untuk ikan, daging, telur, tembakau, pemeliharaan rumah, listrik, minyak tanah, arang, air, aneka barang dan jasa, pakaian, barang-barang yang tahan lama, dan untuk biaya perayaan.

Dari cara perumusan indeks inflasi yang lazim digunakan di Indonesia, perubahan harga minyak tanah secara langsung mempengaruhi indeks biasa umum melalui perubahan dalam indeks biaya untuk perumahan. Besarnya pengaruh kenaikan harga minyak tanah tergantung dari besarnya pengeluaran untuk perumahan dalam komposisi pengeluaran rumah tangga. Perkiraan tentang akibat kenaikan harga minyak tanah (dan BBM lainnya) terhadap biaya hidup dapat dilakukan dengan melihat perkembangan indeks biaya hidup dalam suatu periode di mana harga minyak tanah berubah. Perkembangan ini dapat dilihat dalam Tabel 10.

Penerapan metode regresi linear untuk data tersebut memberikan hasil sebagai berikut:

$$y = 0,543 + 0,045 X_1 + 0,149 X_2 \quad (R^2 = 0,69)$$

$$(t = 5,4) \quad (t = 0,1)$$

di mana : y = prosen kenaikan biaya hidup
 X_1 = prosen kenaikan harga minyak tanah
 X_2 = prosen perubahan suplai uang

Untuk periode-periode bersangkutan, ternyata hipotesa bahwa kenaikan harga minyak tanah mempengaruhi kenaikan biaya hidup tidak dapat ditolak. Sebaliknya hipotesa bahwa perubahan suplai uang mempengaruhi tingkat harga secara statistik ditolak. Dari hasil regresi linear tersebut tampaknya setiap 10% kenaikan harga minyak tanah mengakibatkan inflasi sebesar 0,45% dalam bulan di mana-mana kenaikan itu terjadi. Berdasarkan rumusan di atas, kenaikan harga minyak tanah sebesar 150% antara bulan Desember 1969 dan Januari 1970 mengakibatkan inflasi sebesar $0,543\% + (15 \times 0,45\%) = 7,293\%$ per bulan. Kenaikan biaya hidup yang dicatat antara Desember 1969 dan Januari 1970 adalah 7,3% (lihat Tabel 10).

Penyesuaian (kenaikan) harga minyak tanah mungkin mendorong penghematan penggunaan (konservasi) minyak tanah. Penghematan ini akan menekan pengeluaran rumah tangga untuk minyak tanah. Tetapi hal ini tidak langsung berarti bahwa

KENAIKAN HARGA MINYAK, SUPLAI UANG DAN INFLASI

	Des. 1969	Jan. 1970	Maret 1971	April 1971	Maret 1972	April 1972	Maret 1973	April 1973	Maret 1974	April 1974	Maret 1975	April 1975	Maret 1976	April 1976	Maret 1977	April 1977
Harga Resmi Penjualan Minyak Tanah (Rp/liter)	4	10	10	10	10	10	10	11,5	11,5	13	13	16	16	18	18	18
Kenaikan (%)	(150)		(0)		(0)		(15)		(13)		(23,1)		(12,5)		(0)	
Indeks Biaya Hidup ^{a)} (Sept. 1966 = 100)																
Makanan	604	643	667	653	669	665	890	905	1356	1423	1615	1634	1986	1984	2199	2214
Kenaikan (%)	(6,5)		(-2,1)		(-0,5)		(1,7)		(4,9)		(1,2)		(-0,1)		(0,7)	
Perumahan	585	776	883	863	875	875	903	1007	1194	1144	1323	1466	1695	1783	2143	2151
Kenaikan (%)	(32,6)		(-2,2)		(0)		(11,5)		(-4,2)		(10,8)		(5,2)		(0,3)	
Pakaian	359	361	426	426	436	436	467	477	632	646	772	774	846	866	944	947
Kenaikan (%)	(0,6)		(0)		(0)		(2,0)		(2,1)		(0,3)		(2,4)		(0,3)	
Lain-lain	671	700	770	771	788	788	813	841	1166	1227	1472	1480	1635	1650	1826	1876
Kenaikan (%)	(4,3)		(0,1)		(0)		(3,5)		(5,3)		(0,5)		(0,9)		(2,7)	
Umum	575	617	662	653	668	666	806	829	1188	1237	1427	1450	1709	1721	1916	1935
Kenaikan (%)	(7,3)		(-1,4)		(-0,3)		(2,9)		(4,1)		(1,6)		(0,7)		(1,0)	
Suplai uang ^{b)} (milyar Rp.)	180,0	182,7	270,2	273,2	351,1	358,5	536,7	562,4	784,3	791,7	1025,8	1067,5	1427,0	1432,3	1809,9	1898,7
Perubahan (%)	(1,5)		(1,1)		(2,1)		(4,8)		(0,9)		(4,1)		(0,4)		(4,9)	

a) Untuk Jakarta

b) Uang kartal dan uang giral

Sumber: Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia* (berbagai penerbitan), dan BPS, *Indikator Ekonomi* (berbagai penerbitan)

pengeluaran rumah tangga untuk energi secara keseluruhan akan ditekan, karena ada kemungkinan untuk melakukan diversifikasi sumber energinya. Dari data tentang konsumsi pengeluaran penduduk untuk energi, minyak tanah memegang peranan penting untuk sektor rumah tangga desa (46% dari seluruh pengeluaran untuk energi) dan untuk sektor rumah tangga kota (52% dari seluruh pengeluaran untuk energi). Selain minyak tanah, kayu bakar merupakan sumber energi yang penting (49% dari seluruh pengeluaran untuk energi) bagi penduduk desa dan listrik (37% dari seluruh pengeluaran untuk energi) bagi penduduk kota. Di Jawa perbandingan antara pengeluaran untuk kayu bakar dan pengeluaran untuk minyak tanah oleh sektor rumah tangga desa adalah 1,28 dan untuk sektor rumah tangga desa di Luar Jawa perbandingannya adalah 0,60.¹

Di daerah pedesaan kemungkinan substitusi kayu bakar untuk minyak tanah masih cukup luas. Dari survei yang dilakukan oleh ITB, kira-kira dua pertiga konsumsi minyak tanah di sektor rumah tangga digunakan untuk memasak, sedangkan sisanya untuk penerangan.²

Survei itu menunjukkan bahwa penggunaan minyak tanah untuk memasak 3,2 kali lebih efisien daripada penggunaan kayu bakar: dengan minyak tanah untuk keperluan memasak dibutuhkan kilocalori (Kcal) sejumlah 30% dari yang dibutuhkan dengan menggunakan kayu bakar. Sedangkan perbandingan harga minyak tanah per Kcal dengan harga kayu bakar per Kcal diperkirakan berkisar pada 1,73.³ Hal ini berarti bahwa substitusi kayu bakar untuk minyak tanah guna keperluan memasak meningkatkan pengeluaran sebesar 77%. Dengan perbandingan harga yang berlaku antara kedua jenis bahan bakar tersebut, substitusi ini tidak menguntungkan ditilik dari segi rumah tangga. Secara nasional, substitusi ini juga dikuatirkan akan meng-

1 Berdasarkan BPS, Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahap Kelima (putaran 3), *op. cit.*

2 Lihat "Managemen Energi Indonesia-Survei Energi Pusat Teknologi Pembangunan Institut Teknologi Bandung", lampiran dalam Filino Harahap, "Penelitian dan Pengembangan Dalam Bidang Pemanfaatan Energi-Surya di Institut Teknologi Bandung", dalam KNI-WEC, *Penyediaan Energi Untuk Daerah Pedesaan* (Jakarta, 1978), hal. 133-134.

3 Harga minyak tanah : Rp. 30/liter = Rp. 3,46/10³ Kcal. Harga kayu bakar : Rp. 9/kg = Rp. 2.00/10³ Kcal.

TABEL 11

PERBEDAAN HARGA RESMI PENJUALAN DENGAN HARGA ECERAN MINYAK TANAH DI BEBERAPA KOTA

		Harga Resmi Penjualan (Rp/liter)	Harga Eceran Rata-rata ^{a)} (Rp./liter)								Rata-rata ^{b)}
			Jakarta	Yogyakarta	Surabaya	Medan	Palembang	Banjarmasin	Manado	Denpasar	
Desember 1969	4	6,93	8,71	12,0	10,71	14,29	12,50	10,71	14,29	(11,27)	
Januari 1970	10	14,29	15,33	15,0	17,86	21,43	22,50	17,86	17,86	(17,77)	
Kenaikan	(Rp)	(6)	(7,36)	(6,62)	(3,0)	(7,15)	(7,14)	(10,0)	(7,15)	(3,57)	(6,50)
Maret 1971	10	14,19	16,67	14,24	14,29	21,43	35,00	19,64	16,07	(18,94)	
April 1971	10	13,20	15,00	14,00	14,29	21,43	25,00	19,64	16,07	(17,33)	
Kenaikan	(Rp)	(0)	(-0,99)	(-1,67)	(-0,24)	(0)	(0)	(-10,0)	(0)	(-0)	(-1,61)
Maret 1972	10	15,00	14,00	14,50	14,29	21,43	17,50	17,86	16,43	(16,38)	
April 1972	10	15,00	14,00	13,74	14,29	21,43	15,42	17,86	16,07	(15,98)	
Kenaikan	(Rp)	(0)	(0)	(0)	(-0,76)	(0)	(0)	(-2,08)	(0)	(-0,36)	(-0,40)
Maret 1973	10	15,00	13,89	17,10	17,86	21,43	15,00	17,86	17,86	(17,00)	
April 1973	11,5	18,93	16,50	17,50	21,43	28,57	19,17	21,43	21,43	(20,62)	
Kenaikan	(Rp)	(1,5)	(3,93)	(2,61)	(0,40)	(3,57)	(7,14)	(4,17)	(3,57)	(3,57)	(3,62)
Maret 1974	11,5	23,57	16,00	16,07	20,54	28,57	16,17	21,43	17,86	(20,03)	
April 1974	13	20,00	20,00	17,50	22,31	28,57	22,50	28,57	21,43	(22,61)	
Kenaikan	(Rp)	(1,5)	(-3,57)	(4,0)	(1,43)	(1,71)	(0)	(6,33)	(7,14)	(3,57)	(2,58)
Maret 1975	13	20,00	18,00	18,46	21,43	28,57	20,00	17,86	21,43	(20,72)	
April 1975	16	25,00	20,13	25,00	25,00	35,71	23,33	25,00	28,57	(25,97)	
Kenaikan	(Rp)	(3)	(5,0)	(2,13)	(6,54)	(3,57)	(7,14)	(3,33)	(7,14)	(7,14)	(5,25)
Maret 1976	16	25,00	20,00	25,00	25,00	35,71	26,26	25,00	28,57	(26,32)	
April 1976	18	30,00	22,00	30,00	28,57	29,50	32,50	28,57	35,71	(29,61)	
Kenaikan	(Rp)	(2)	(5,0)	(2,0)	(5,0)	(3,57)	(-6,21)	(6,24)	(3,57)	(7,14)	(3,29)
Maret 1977	18	30,00	22,00	25,00	28,57	29,50	32,50	28,57	28,57	(28,09)	
April 1977	18	30,00	22,00	25,00	28,57	29,50	30,00	28,57	28,57	(27,78)	
Kenaikan	(Rp)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(-2,50)	(0)	(0)	(-0,31)

a) Harga eceran pada akhir bulan

b) Rata-rata untuk delapan kota besar

Sumber: BPS, Indikator Ekonomi (berbagai penerbitan)

akibatkan penggundulan hutan-hutan, apabila tidak diselenggarakan dengan suatu rencana. Masalah terakhir ini masih perlu dipelajari lebih lanjut.

Pengaruh lain dari penyesuaian harga minyak tanah yang perlu mendapat perhatian adalah besarnya kenaikan harga eceran (yang dibayar konsumen) dibandingkan dengan besarnya kenaikan harga resmi penjualan (yang ditetapkan pemerintah). Data yang dapat dikumpulkan untuk beberapa kota menunjukkan bahwa kenaikan harga eceran rata-rata lebih tinggi dari kenaikan harga resmi penjualan (Tabel 11). Hal ini berarti bahwa efek dari setiap Rupiah kenaikan harga resmi penjualan terhadap harga yang dibayar konsumen lebih besar dari satu. Hal ini mungkin mencerminkan kenaikan biaya angkutan karena kenaikan harga minyak tanah biasanya terjadi bersamaan dengan kenaikan harga BBM lainnya, termasuk premium dan minyak solar. Faktor-faktor lainnya juga ikut mempengaruhi, termasuk kekuatan pasar. Hal ini masih perlu dipelajari lebih lanjut.

V. PENUTUP

Ulasan dalam studi ini masih jauh dari lengkap, dan baru membahas secara terlepas berbagai persoalan yang penting berkenaan dengan kebijaksanaan harga minyak tanah. Namun demikian dari studi ini dapat ditarik berbagai kesimpulan yang dapat digunakan sebagai bahan perumusan kebijaksanaan.

Minyak tanah masih merupakan "bahan bakar rakyat". Sekitar 86% hingga 90% (dengan memperhitungkan kesalahan dalam perkiraan) dari keseluruhan minyak tanah dikonsumsi oleh sektor rumah tangga. Dari jumlah itu 61% dikonsumsi oleh sektor rumah tangga desa di mana 64% penduduk berpenghasilan terendah (di bawah Rp. 4.000 per kepala sebulan) mengonsumsi 50% minyak tanah di sektor rumah tangga desa. Di daerah perkotaan, 58% penduduk berpenghasilan terendah (di bawah Rp. 6.000,— per kepala sebulan) mengonsumsi 50% minyak tanah di sektor rumah tangga kota. Secara keseluruhan, 50% dari minyak tanah di sektor rumah tangga dikonsumsi oleh penduduk berpenghasilan rendah.

Namun demikian, subsidi minyak tanah ternyata tidak dinikmati oleh sebagian besar penduduk. Dalam tahun 1976, misalnya di mana harga resmi penjualan minyak tanah ditetapkan sebesar Rp. 18,— per liter, harga eceran di daerah pedesaan adalah rata-rata Rp. 30,— per liter, jadi 66% lebih tinggi dari harga resmi penjualannya, dan malahan 8% lebih tinggi dari harga pokok Pertamina yang dijadikan basis perhitungan subsidi. Di daerah pedesaan Luar Jawa harga eceran rata-rata mencapai Rp. 35,— per liter, jadi hampir dua kali lipat harga resmi penjualannya. Tetapi hal ini bukan merupakan alasan untuk menghapuskan subsidi minyak tanah. Subsidi tersebut kurang efektif oleh karena masalah-masalah struktural, seperti sarana dan organisasi distribusinya.

Sementara itu penghapusan subsidi minyak tanah secara langsung akan mempengaruhi biaya hidup rakyat. Dalam hal ini justru penduduk berpenghasilan rendah menerima akibat yang lebih besar oleh karena proporsi minyak tanah dalam konsumsinya lebih besar daripada untuk penduduk berpenghasilan tinggi. Kepastian mengenai besarnya akibat ini tidak bisa diberikan, tetapi dengan menggunakan suatu "sensitivity analysis" dapat ditunjukkan bahwa pengaruh kenaikan harga minyak untuk penduduk berpenghasilan rendah dapat menjadi cukup besar apabila asumsi yang digunakan berubah.

Data antara tahun 1969 hingga tahun 1970 menunjukkan bahwa setiap 10% kenaikan harga minyak tanah mengakibatkan kenaikan indeks biaya hidup sebesar 0,45% sebulan dalam periode di mana kenaikan itu dilakukan.

Harga minyak tanah memang perlu disesuaikan, tetapi penyesuaiannya sangat tergantung pada sesedikitnya tiga faktor:

- a. waktu penyesuaian, yaitu di mana harga-harga cukup stabil sehingga beban masyarakat, terutama penduduk berpenghasilan rendah yang langsung terpengaruh oleh kenaikan harga minyak tanah, tidak berlipat ganda;
- b. penyesuaian harga minyak tanah bila tidak dilakukan bersama-sama dengan perbaikan sarana dan organisasi distribusinya tidak akan mencapai sasarannya;

- c. penyesuaian harga minyak tanah perlu dilakukan bertahap sesuai dengan kemajuan dalam menyediakan bahan bakar alternatif, terutama di sektor pedesaan.

Lampiran
TABEL A

KONSUMSI MINYAK TANAH DI SEKTOR RUMAH TANGGA BERDASARKAN PROPINSI, 1976

Propinsi	Penduduk ^a (ribu)			Konsumsi Minyak Tanah ^b (ribu liter/bulan)		
	Desa	Kota	Total	Desa	Kota	Total
1. Di Aceh	2.146,2	197,8	2.344	3.612,1	807,4	4.419,5
2. Sumatera Utara	6.401,8	1.325,2	7.727	10.774,2	5.409,5	16.183,7
3. Sumatera Barat	2.698,6	559,4	3.258	4.541,7	2.283,5	6.825,2
4. Riau	1.661,6	254,4	1.916	2.796,5	1.001,7	3.798,2
5. Jambi	832,5	341,5	1.174	1.401,1	1.394,0	2.795,1
6. Sumatera Selatan	2.933,1	1.084,9	4.018	4.936,4	4.428,6	9.365,0
7. Bengkulu	534,0	71,0	605	898,7	289,8	1.188,5
8. Lampung	2.921,5	318,5	9.037	4.916,9	1.300,1	6.217,0
9. DKI Jakarta	—	6.122,0	6.122	—	44.121,3	44.121,3
10. Jawa Barat	20.972,5	2.971,5	23.944	48.970,8	21.415,6	70.386,4
11. Jawa Tengah	21.615,8	2.598,2	24.214	50.472,9	18.725,2	69.198,1
12. DI Yogyakarta	2.305,7	450,3	2.756	5.383,8	3.245,3	8.629,1
13. Jawa Timur	24.162,8	4.091,2	28.254	56.420,1	29.485,3	85.905,4
14. Bali	2.189,8	238,2	2.428	3.685,4	972,3	4.657,7
15. Nusa Tenggara Barat	2.317,5	204,5	2.522	3.900,4	834,8	4.735,2
16. Nusa Tenggara Timur	2.479,8	148,2	2.628	4.173,5	605,0	4.778,5
17. Kalimantan Barat	2.067,0	256,0	2.323	3.478,8	1.045,0	4.523,8
18. Kalimantan Tenggara	705,5	99,5	805	1.187,4	406,2	1.593,6
19. Kalimantan Selatan	1.433,3	520,7	1.954	2.412,2	2.125,5	4.537,7
20. Kalimantan Timur	513,0	330,0	843	863,4	1.347,1	2.210,5
21. Sulawesi Utara	1.589,9	385,1	1.975	2.675,8	1.572,0	4.247,8
22. Sulawesi Tengah	991,5	59,5	1.051	1.668,7	242,9	1.911,6
23. Sulawesi Selatan	4.882,6	1.083,4	5.966	8.217,4	4.422,4	12.639,8
24. Sulawesi Tenggara	769,0	52,0	821	1.294,2	212,3	1.506,5
25. Maluku	1.081,4	165,6	1.247	1.820,0	676,0	2.496,0
26. Irian Jaya ^c	1.005,1	52,9	1.058	1.691,6	215,9	1.907,5
Indonesia	111.211,5	23.981,5	135.193	232.194,0	148.584,7	380.778,7

^aPerbandingan penduduk desa dan kota berdasarkan hasil sensus 1971

^bBerdasarkan konsumsi rata-rata per kepala sebagai berikut :

Daerah Pedesaan : 2,335 liter per kepala sebulan (Jawa-Madura); 1,683 liter per kepala sebulan (Luar Jawa); Daerah Kota : 7,207 liter per kepala sebulan (Jawa-Madura); 4,082 liter per kepala sebulan (Luar Jawa). Diolah dari Susenas Tahap Kelima (putaran 1, 2, dan 3).

^cBerdasarkan perkiraan 5% penduduk tinggal di kota

MASALAH PERLUASAN KESEMPATAN KERJA

H. CAROKO

Pada umumnya penempatan atau penampungan (employment) lebih banyak tenaga kerja akan meningkatkan produksi dan pendapatan nasional, dan kalau disertai tindakan-tindakan untuk meningkatkan investasi juga akan menghasilkan laju pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Sebaliknya laju pertumbuhan yang lebih tinggi juga akan mempermudah penyerapan lebih banyak tenaga kerja dengan produktivitas yang lebih tinggi. Dengan demikian perluasan kesempatan kerja tidak hanya dapat dipadukan dengan pertumbuhan ekonomi, tetapi keduanya juga dapat saling menunjang.¹

Bagaimanapun juga, perluasan kesempatan kerja di negeri-negeri dengan banyak pengangguran adalah suatu kebutuhan mendesak karena memberi lebih banyak orang paling tidak minimum pendapatan, memenuhi kebutuhan manusia akan kegiatan yang kreatif dan bermanfaat, lagi pula memberi lebih banyak orang kesempatan untuk memperoleh ketrampilan dan kebiasaan kerja. Kesempatan kerja bukan saja memiliki nilai ekonomis melainkan juga mengandung nilai kemanusiaan karena menumbuhkan harga diri dan menunjang perkembangan pribadi. Oleh sebab itu perluasan kerja harus menjadi sasaran pokok pemba-

¹ Tulisan ini sebagian besar adalah saduran *Employment Objectives in Economic Development* (Jenewa: ILO, 1961)

ngunan di negeri-negeri itu. Sehubungan dengan itu target penempatan (employment) harus ditingkatkan agar lambat laun setiap orang yang mampu dapat bekerja secara produktif sesuai dengan kecakapan dan keinginannya dan mendapatkan balas karya yang mencukupi kebutuhan-kebutuhan hidup bagi diri dan keluarganya. Dengan maksud itu penanaman modal harus ditingkatkan, dan kemungkinan-kemungkinan diijagi untuk memperluas kesempatan kerja dengan merubah komposisi dan cara-cara produksi.

Dalam rangka kebijaksanaan untuk mencapai tingkat tinggi dan jenis investasi yang cocok, dapat dan harus diambil prakarsa-prakarsa pada tingkat lokal maupun nasional untuk menjamin agar mereka yang setengah menganggur dapat lebih didayagunakan. Produktivitas sumber-sumber daya yang terbatas harus ditingkatkan untuk meningkatkan persediaan modal investasi dan barang-barang konsumsi yang perlu untuk menunjang perluasan kesempatan kerja. Selain itu harus diambil tindakan-tindakan untuk menciptakan atau meningkatkan mobilitas tenaga kerja dan khususnya mengatasi kekurangan tenaga ahli di berbagai bidang dengan program-program penataran serta latihan, dan mengusahakan perluasan kesempatan kerja yang tersebar secara seimbang lewat suatu kebijaksanaan penyebaran industri ke daerah-daerah. Untuk menjaga jangan sampai perluasan kesempatan kerja itu dihambat oleh kesulitan-kesulitan neraca pembayaran, harus diambil tindakan-tindakan untuk meningkatkan pendapatan ekspor, mengurangi fluktuasi pendapatan ini, menghemat devisa dan meningkatkan masuknya modal asing serta bantuan luar negeri.

Biarpun terbuka kemungkinan konflik antara sasaran perluasan kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi yang cepat, konflik semacam itu tidak selalu terjadi, dan di mana terjadi konflik itu dapat diatasi dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang tepat. Bagaimanapun juga harus diusahakan agar kedua sasaran itu tidak bentrok tetapi saling menunjang dan saling melengkapi.

Akibat kelangkaan modal dan faktor-faktor produksi selain tenaga kerja, terbatasnya pilihan hasil produksi dan cara-cara produksi, imobilitas faktor-faktor itu, terlambatnya investasi dan perlunya mengusahakan suatu perkembangan regional yang seimbang, di banyak negara penempatan seluruh tenaga kerja (full employment) tidak dapat dicapai dengan segera. Di negara-negara itu hendaknya ditetapkan sebagai sasaran jangka pendek perluasan kesempatan kerja secukupnya untuk mengimbangi pertumbuhan angkatan kerja dan menolong penganggur-penganggur yang paling parah, misalnya dengan suatu program menciptakan kesempatan kerja di daerah-daerah tertentu atau dengan bantuan langsung.

Penempatan seluruh tenaga kerja di banyak negeri merupakan suatu sasaran jangka panjang dan akan banyak makan waktu, akan tetapi merupakan suatu keharusan dalam arti bahwa negara-negara yang bersangkutan harus mengusahakannya sekuat tenaga.¹ Penempatan seluruh tenaga bukan saja akan memberantas kemiskinan dan akibat-akibatnya, melainkan juga meningkatkan produksi serta pendapatan nasional dan membaginya secara lebih merata.

PENEMPATAN TENAGA KERJA DALAM PEMBANGUNAN

Sasaran kesempatan kerja dalam pembangunan ialah menyediakan tingkat kesempatan kerja yang memuaskan untuk angkatan kerja, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Sasaran itu dapat dibatasi lebih tepat dengan mengatakan bahwa tujuannya ialah menyediakan kesempatan kerja dalam waktu singkat untuk mereka yang mencari pekerjaan atau tambahan pekerjaan/pekerjaan yang lebih baik atau akan mencari pekerjaan bila terbuka kesempatan kerja.

Sasaran kesempatan kerja itu mempunyai dua bagian. Yang pertama ialah menyediakan kesempatan kerja bagi mereka yang

1 Lihat lebih lanjut *The World Employment Programme* (Jenewa: ILO, 1971), khususnya hal. 5-19

mencari pekerjaan dalam rangka struktur institusional yang ada. Dalam kelompok ini termasuk (1) mereka yang kurang pekerjaan atau setengah bekerja seperti pekerja part time, musiman, kadang-kadang atau pekerja yang rendah produktivitasnya; dan (2) mereka yang sama sekali menganggur. Rendah produktivitasnya adalah mereka yang bekerja dalam pekerjaan, terutama dalam sektor pertanian, di mana produktivitas dan pendapatan mereka adalah rendah dan tak mungkin ditingkatkan, dan oleh sebab itu perlu mendapat tawaran pekerjaan di lain sektor. Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa banyak setengah penganggur tidak mencari pekerjaan lain atau tambahan pekerjaan karena tiada kesempatan kerja.

Bagian kedua sasaran kesempatan kerja ialah menciptakan tambahan kesempatan kerja untuk memenuhi kebutuhan akan pekerjaan sebagai akibat perubahan-perubahan demografis, ekonomis dan sosial. Dalam perubahan-perubahan itu termasuk (1) pertumbuhan penduduk dalam usia tenaga kerja, dikurangi jumlah kematian, yang sekolah dan lanjut usia; (2) laju pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, yang menciptakan lebih banyak kesempatan kerja tetapi mungkin meningkatkan kebutuhan yang lebih besar akan pekerjaan baru daripada kesempatan kerja; (3) kemajuan teknologis yang dapat menghilangkan kesempatan kerja yang ada dan menciptakan kesempatan kerja baru seperti pemakaian mesin giling padi huller; (4) perubahan selera, konvensi dan harapan-harapan; (5) perubahan-perubahan dalam organisasi sosial seperti menghilang atau berkurangnya perusahaan keluarga; (6) perubahan-perubahan organisasi lain-lain seperti perluasan usaha tani dan land reform; dan (7) perubahan-perubahan sosial politik seperti berkurangnya kesempatan emigrasi.

MASALAH PENGANGGURAN

Di kebanyakan negara Dunia Ketiga pengangguran semakin jelas merupakan gejala yang paling menyolok dari kurangnya perkembangan (underdevelopment). Di daerah perkotaan pengangguran terbuka kerap kali mencapai 15-25% angkatan kerja.

Di antara orang-orang dalam usia 15-24 tahun prosentasenya adalah lebih tinggi. Akan tetapi jauh lebih tinggi adalah prosentase mereka yang tidak bekerja penuh secara produktif atau setengah menganggur.

Dalam kenyataan masalah pengangguran di Dunia Ketiga adalah serangkaian masalah yang berkaitan. Di antaranya yang menonjol ialah (1) kurangnya kesempatan kerja; (2) setengah pengangguran di samping pengangguran penuh atau terbuka; (3) sikap dan harapan akan pekerjaan yang kerap kali berlainan dengan pekerjaan yang tersedia dan dengan pekerjaan yang dibutuhkan untuk mempercepat pembangunan nasional. Dengan demikian masalah pengangguran adalah jauh lebih luas daripada adanya pengangguran terbuka, tetapi adalah juga soal kurangnya kesempatan kerja tertentu; kurangnya kesempatan untuk berusaha sendiri; kurangnya pendayagunaan tenaga kerja; dan adanya aspirasi-aspirasi yang berbeda dengan jenis pekerjaan yang tersedia.¹

Bentuk pengangguran yang lebih banyak di negeri-negeri berkembang ialah setengah pengangguran (*underemployment*). Walaupun pengangguran penuh merupakan suatu masalah serius, setengah pengangguran secara kuantitatif adalah lebih penting, terutama karena bagian besar angkatan kerja mempunyai usaha sendiri atau bekerja dalam usaha keluarga, tetapi untuk sebagian juga karena penganggur umumnya terpaksa menerima suatu pekerjaan betapa rendahnya pendapatannya pun.

Setengah pengangguran itu terutama terdapat di sektor pertanian dan di banyak negara telah mencapai suatu proporsi yang gawat, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya. Faktor utamanya ialah tingginya perbandingan orang-tanah (*man-land ratio*), yang tercermin dalam kecilnya kebanyakan usaha tani. Tanah garapan kebanyakan keluarga petani adalah terlalu sempit untuk memberikan cukup ruang lingkup bagi pendayagunaan seluruh tenaga kerja yang tersedia secara penuh dan

¹ Mengenai masalah pengangguran antara lain lihat Richard Jolly dll, Ed., *Third World Employment* (Penguin Books, 1973); dan D. Turnham dan I. Jaeger, *The Employment Problem in Less Developed Countries* (OECD, 1971)

efektif. Tingkat pendayagunaan tenaga kerja itu mungkin masih lebih rendah lagi akibat kurangnya modal atau akibat sangat sederhananya cara-cara pertanian yang digunakan.

Dari pertanian setengah pengangguran itu menyebar ke lain-lain sektor. Tenaga kerja yang setengah menganggur itu atas tekanan kemiskinan terpaksa mencari pekerjaan di luar pertanian di kota-kota. Akan tetapi kesempatan kerja di kota-kota itu juga terbatas. Tanpa keahlian yang diperlukan dalam kebanyakan pekerjaan mereka mengumpul di sejumlah kecil pekerjaan. Mereka menjadi pembantu rumah tangga, tukang becak dan pedagang kaki lima yang tidak memerlukan banyak modal ataupun ketrampilan. Secara demikian setengah pengangguran menyebar dari pertanian ke lain-lain bidang pekerjaan. Volume pekerjaan sementara (casual) juga meningkat. Pencari pekerjaan berpindah-pindah dari pekerjaan yang satu ke pekerjaan lain yang tidak memerlukan ketrampilan. Banyak di antara mereka yang gagal menemukan pekerjaan tidak kembali ke sektor pertanian tetapi tinggal di kota-kota dalam usaha mencari pekerjaan.

Setengah pengangguran juga banyak terdapat di sektor kerajinan, pertukangan dan industri kecil yang kerap kali berupa perusahaan keluarga baik di desa maupun di kota. Produksi berbagai industri di sektor itu umumnya merosot sebagai akibat persaingan dengan impor dan perusahaan-perusahaan modern dalam negeri. Tetapi bentuk kekeluargaan perusahaan-perusahaan itu memungkinkan tenaga kerja untuk tetap tinggal di situ tetapi pekerjaan dan pendapatan berkurang. Itulah pengangguran teknologis dalam bentuk tersamar. Di mana produksi tidak merosot, penyerapan anggota-anggota baru keluarga dalam perusahaan karena kurangnya pekerjaan lain juga dapat menimbulkan setengah pengangguran.

Pengangguran penuh adalah juga tersebar luas di negara-negara berkembang, akan tetapi tidak tersedia data-data yang memadai. Jumlah mereka yang sama sekali tidak mempunyai pekerjaan maupun pendapatan dan mencari pekerjaan adalah lebih kecil dari mereka yang setengah menganggur. Namun di

sementara negara berkembang pengangguran penuh ini telah mencapai tingkat yang cukup tinggi.

Permintaan akan pekerjaan baru akan meningkat dalam proses pembangunan, yaitu apabila tersedia lebih banyak kesempatan kerja yang lebih baik, apabila dilakukan pembaharuan-pembaharuan teknis dan apabila nilai-nilai sosial tradisional berubah. Hal itu terutama adalah akibat tingginya laju pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja di kebanyakan negara berkembang.

Munculnya masalah pengangguran di negara-negara Dunia Ketiga itu pada garis besarnya adalah seperti berikut. Salah satu ciri perekonomian yang kurang maju ialah dualisme strukturnya, yaitu adanya sektor modern dan sektor tradisional. Sektor modern umumnya berkembang terlalu lambat untuk menyerap pertumbuhan penduduk, jangankan menggeser sektor tradisional. Sektor modern itu sebagian besar dikembangkan oleh perusahaan-perusahaan asing, yang karena berbagai alasan tidak banyak memberikan dorongan pertumbuhan sektor-sektor lain, dan kebanyakan merupakan kantong-kantong yang tidak terpadu dengan perekonomian nasional. Di lain pihak, sektor tradisional, yang tidak banyak mempunyai modal dan kemungkinan investasi, umumnya berupa usaha keluarga yang mengijinkan penyesuaian organisasi kerja yang padat karya, sehingga setengah pengangguran terus meningkat, sedangkan produktivitas dan pendapatan tenaga kerja masing-masing terus menurun. Sebagai contoh, sebidang tanah yang cukup dikerjakan 5 orang dalam kenyataan digarap oleh 10 orang. Sebagai akibatnya tiada tenaga kerja yang bekerja penuh dan pendapatan masing-masing menurun.

SASARAN PENEMPATAN

Target penempatan tenaga kerja harus didasarkan atas perkiraan jumlah penganggur termasuk setengah penganggur, pertumbuhan angkatan kerja dan perkembangan permintaan akan pekerjaan yang akan timbul dalam proses pembangunan.

Tujuannya ialah penempatan seluruh angkatan kerja (full employment) dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Dalam kenyataan banyak rencana dan program yang sejauh ini diumumkan hanya bertujuan menyerap sebagian besar pertumbuhan angkatan kerja dan kurang memperhatikan pengangguran yang telah ada, lagi pula rupanya lebih memperhatikan peningkatan produktivitas daripada kesempatan kerja.

Selain itu tingkat investasi sangat dibatasi oleh keengganan masyarakat untuk mengurangi konsumsi, lagi pula banyak modal ditanamkan dalam proyek-proyek padat modal yang tidak menyerap banyak tenaga kerja. Semuanya itu kurang menunjang perluasan kesempatan kerja.

Dalam menyusun strategi penempatan perlu diperhatikan bahwa struktur produksi yang akan muncul dalam proses perkembangan akan meliputi suatu penyusutan jumlah tenaga kerja dalam sektor pertanian, akan tetapi rencana-rencana dan program-program umumnya kurang memikirkan perluasan kesempatan kerja di sektor-sektor lain. Sebagai akibatnya setengah pengangguran di sektor pertanian terus meningkat.

Industri-industri modern umumnya hanya sedikit menyerap tenaga kerja, karena semakin banyak kegiatan produksi dilakukan oleh mesin. Lebih banyak kesempatan kerja terbuka dalam industri-industri kecil, akan tetapi sektor ini kurang mendapat perhatian dalam program-program investasi.

Sehubungan dengan lambannya pertumbuhan dalam pertanian komersial, industri dan pendapatan konsumen, proyeksi kesempatan kerja dalam perusahaan-perusahaan jasa-jasa terlalu tinggi. Banyak pengeluaran untuk pembangunan dilakukan dalam perumahan dan pelayanan sosial yang tidak langsung produktif atau menunjang perluasan kesempatan kerja. Pendek kata, perluasan komponen tenaga kerja kurang mendapat tekanan dalam pembangunan.

Pendidikan tenaga kerja untuk berbagai tingkat keahlian serta ketrampilan adalah esensial, tetapi kebanyakan rencana pembangunan tidak mempunyai perkiraan yang cermat mengenai kebutuhan dan kemampuan untuk menciptakan fasilitas-fasilitas latihan serta penataran.

INVESTASI PERLU DITINGKATKAN

Untuk mencapai sasaran penempatan seluruh tenaga kerja diperlukan banyak modal. Pemerintah hendaknya membuat perkiraan yang saksama tentang investasi yang diperlukan untuk mencapai sasaran itu. Di samping itu dia harus mengatur konsumsi masyarakat dan menahan permintaan konsumen agar dapat menyisihkan bagian penting produksi yang meningkat untuk investasi, dan agar dapat menyediakan tambahan konsumsi bagi tenaga kerja yang baru ditempatkan tanpa mengurangi investasi. Tanpa tindakan-tindakan itu mudah terjadi bahwa konsumsi melebihi tambahan produksi bila kesempatan kerja baru diciptakan dengan cepat. Dalam hubungan ini perlu dirumuskan strategi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok, lagi pula ditetapkan batas-batas konsumsi.

Untuk mewujudkan pembagian kembali konsumsi semacam itu, diperlukan tindakan-tindakan fiskal dan administratif yang tegas dan efektif serta kebijaksanaan pengupahan yang tepat. Tindakan-tindakan itu akan menghadapi kesukaran-kesukaran politik dan administratif, tetapi akan dipermudah oleh kenyataan bahwa mereka yang sebelumnya menolong para penganggur akan berkurang tanggungannya, sehingga dapat menghabiskan bagian yang lebih kecil dari pendapatan mereka tanpa mengurangi konsumsi mereka. Sebagian besar pembagian kembali konsumsi itu akan berlangsung dalam keluarga-keluarga. Tanpa pembagian kembali konsumsi itu, perkembangan akan macet atau pembagian kembali itu akan dilakukan oleh inflasi yang akan menghambat perkembangan dan dapat menimbulkan kepincangan-kepincangan ekonomi serta ketegangan-ketegangan sosial yang menghambat perkembangan.

Tindakan-tindakan kebijaksanaan pembangunan hendaknya direncanakan untuk menghapus atau mengurangi konsumsi yang tidak perlu. Tindakan-tindakan itu bisa berupa bea masuk dan pengawasan impor, pajak pendapatan perseroan dan perorangan yang tinggi, pajak tak langsung yang tinggi untuk barang-barang tertentu, dan mungkin juga suatu pajak pengeluaran. Sebaliknya dapat direncanakan konsesi-konsesi atau keringanan-keringanan untuk memajukan penanaman modal.

Kita juga memerlukan kebijaksanaan upah dan harga untuk menjaga agar upah-upah di sektor modern tidak meningkat lebih cepat daripada tingkat yang konsisten dengan perluasan kesempatan kerja yang memuaskan. Kenaikan upah yang terlalu tinggi akan mendorong intensitas modal dan meningkatkan konsumsi, mengurangi kesempatan kerja yang bisa diciptakan oleh pengeluaran untuk pekerjaan-pekerjaan umum, mengurangi daya saing dengan produsen-produsen asing, dan mungkin menyebabkan suatu eksodus yang terlalu cepat dari sektor tradisional.

Kenaikan upah-upah hanya dapat ditahan kalau harga-harga dimantapkan dan pendapatan tinggi dari keuntungan, bunga dan gaji dikendalikan. Dari lain pihak pendapatan upah dapat menunjang pembentukan modal sejauh ditabung lewat sistem jaminan-jaminan sosial atau dengan anjuran menabung lewat konsesi-konsesi pajak. Tabungan negara dapat ditingkatkan secara langsung dengan pemajakan pendapatan pribadi atau secara tidak langsung dengan pengurangan subsidi bagi pelayanan umum atau kebutuhan-kebutuhan pokok.

Perubahan pola investasi dengan memilih barang-barang dan cara-cara produksi yang padat karya dapat memberikan sumbangan menuju pemecahan masalah kesempatan kerja, biarpun tidak besar. Pemilihan cara-cara produksi hendaknya direncanakan untuk memanfaatkan satuan modal sepenuhnya. Dalam berbagai industri, khususnya industri pertanian, konstruksi dan industri kecil, cara-cara yang digunakan hendaknya juga padat karya dan dengan demikian secara langsung menunjang sasaran perluasan kesempatan kerja dan perkembangan.

Biarpun dalam banyak industri cara-cara produksi yang paling menghemat modal kerap kali adalah cara besar-besaran yang menggunakan sedikit tenaga kerja, cara-cara itu kerap kali akan lebih banyak menghasilkan barang-barang modal dan barang-barang setengah jadi yang akan menunjang perluasan kesempatan kerja di sektor lain.

PENDAYAGUNAAN TENAGA KERJA

Pendayagunaan tenaga kerja setengah penganggur dapat menunjang pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja asal tambahan permintaan konsumen akibat tambahnya kesempatan kerja dapat dipenuhi tanpa mengurangi tabungan dan investasi.

Di pedesaan yang merupakan sumber sebagian besar tenaga kerja setengah penganggur peningkatan produksi pertanian akan mempermudah perluasan kesempatan kerja dan investasi di lain-lain sektor. Kegiatan-kegiatan padat karya yang berguna dapat dilancarkan dengan pekerjaan umum lokal, cara-cara pertanian yang lebih padat karya, pengembangan industri-industri kecil di desa-desa dan kota-kota untuk memenuhi permintaan yang semakin meningkat akan perlengkapan sederhana dan barang-barang konsumsi, kegiatan-kegiatan produktif lain seperti peternakan, kehutanan, perkebunan, perikanan, kerajinan tangan dan pertukangan, dan pelayanan-pelayanan sosial secara swadaya.

Sukses di sini bergantung pada pengerahan tenaga kerja penganggur dan sumber-sumber daya yang tersedia secara yang memadai, yang dapat dilakukan lewat program-program pembangunan masyarakat, sistem kerja bakti dan promosi perusahaan-perusahaan kecil. Modal yang diperlukan sebanyak mungkin hendaknya diadakan dengan mengerahkan tabungan-tabungan kecil di antara penduduk setempat, yang tidak diputarakan atau sama sekali tidak dilakukan.

Di kota-kota lebih diperlukan tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan yang dilancarkan dari luar kelompok peng-

anggur. Kapasitas pabrik-pabrik yang ada hendaknya dimanfaatkan sepenuhnya. Hal ini juga dapat dilakukan dengan pemasangan perlengkapan baru, pembentukan regu-regu yang saling berganti, subsidi bagi perluasan kesempatan kerja, perbaikan perumahan dan pengangkutan tenaga kerja, pengendalian monopoli, dan kebijaksanaan harga-harga untuk meningkatkan beban bagi pabrik-pabrik padat modal seperti pusat-pusat pembangkit listrik dan jawatan kereta api.

Seperti di pedesaan, kegiatan-kegiatan padat karya dapat digalakkan dengan mengembangkan kerajinan dan industri kecil untuk menghasilkan barang ekspor dan konsumsi dalam negeri dan mengambil alih sementara pengolahan yang diperlukan industri besar, dengan pekerjaan-pekerjaan bangunan yang dilakukakan dalam kerjasama dengan proyek-proyek investasi besar; dengan kegiatan-kegiatan pertanian di pinggir kota untuk memenuhi kebutuhan yang meningkat akan daging, sayur-sayuran dan buah-buahan; dan dengan kegiatan-kegiatan pelayanan sosial di bidang kesehatan, pendidikan dan latihan, terutama di mana tersedia tenaga-tenaga terdidik yang menganggur.

Dalam sektor pertanian pusat-pusat penelitian dan dinas-dinas pertanian dapat meningkatkan produksi pangan dan bahan-bahan, misalnya dengan pemakaian bibit unggul, rotasi tanaman, perbaikan pengelolaan, perlindungan tanah, pemakaian pupuk dan obat hama, perbaikan alat-alat dan cara-cara kerja dan lain sebagainya.

Dalam bidang kerajinan dan industri kecil diperlukan perbaikan fasilitas-fasilitas kredit, arus bahan bermutu yang terjangkau, fasilitas-fasilitas pemasaran, cara-cara produksi, khususnya persediaan alat-alat sederhana, dan perbaikan organisasi kerja. Semuanya itu dapat meningkatkan produksi tanpa tambahan investasi yang berarti. Industri-industri tradisional perlu menjalin hubungan pelengkap dengan industri modern, misalnya menerima pekerjaan borongan dan sebagainya.

MOBILITAS DAN PERENCANAAN REGIONAL

Suatu perekonomian berkembang mengalami perubahan-perubahan struktural dan memerlukan mobilitas tinggi faktor-faktor produksi. Akan tetapi mobilitas horisontal kerap kali berlebihan dalam arti bahwa jumlah tenaga kerja yang ingin pindah dari sektor tradisional adalah lebih besar daripada daya serap sektor modern. Untuk sebagian arus itu dapat dibendung dengan kebijaksanaan yang direncanakan untuk menciptakan kesempatan kerja di pedesaan dan mengurangi perbedaan taraf hidup antara kedua sektor itu. Perluasan kesempatan kerja di pedesaan dan kenaikan pendapatan akan mengurangi arus ke kota-kota.

Sehubungan dengan itu di sementara daerah perlu diambil tindakan-tindakan untuk memperbaiki syarat-syarat kerja, upah serta perumahan dan untuk menggantikan lembaga-lembaga jaminan sosial tradisional guna menarik tenaga kerja, khususnya untuk kegiatan pembangunan di pelosok-pelosok.

Lokasi industri di daerah-daerah adalah vital karena kebanyakan negeri mempunyai daerah-daerah terbelakang di mana harus dilakukan pengeluaran-pengeluaran tetapi dana-dana yang tersedia tidak akan dipakai secara efektif dan tidak dapat diciptakan kesempatan-kesempatan kerja, kalau tidak dikembangkan industri sehubungan dengan pengolahan hasil pertambangan dan pertanian serta pelayanan pasaran seluruh bangsa.

Tetapi penyebaran industri ke daerah-daerah itu dapat menghindari investasi swasta dan pemerintah yang akan diperlukan untuk mengurangi kongesti dan memperluas fasilitas-fasilitas di pusat-pusat industri yang padat penduduknya. Dengan perkataan lain, investasi itu menjadi tidak perlu. Hal itu juga akan menyebarkan pengetahuan dan ketrampilan industrial, teknik-teknik dan kemajuan pada lebih banyak lapisan penduduk.

Mobilitas vertikal menuju tingkat ketrampilan dan tanggung jawab yang lebih tinggi diperlambat oleh kurangnya fasili-

tas-fasilitas pendidikan dan latihan untuk segala tingkat keahlian. Kiranya perlu ditetapkan prioritas-prioritas penataran dan latihan untuk memenuhi kebutuhan program pembangunan negara yang bersangkutan berdasarkan evaluasi kebutuhan tenaga kerja dengan berbagai tingkat keahlian untuk proyek-proyek pembangunan. Khususnya penataran guru dan penyuluh perlu mendapat prioritas.

Hambatan-hambatan sosial dan institusional bagi mobilitas dapat dikurangi dengan teladan pemerintah dan peraturan-peraturan perundangan mengenai jenis-jenis diskriminasi, praktek-praktek mencari tenaga kerja yang kurang baik, bentuk-bentuk pekerjaan dan pengembangan pelayanan layanan ketenagakerjaan umum.

PENUTUP

Apa yang dikemukakan di atas ini berlaku juga untuk Indonesia. Pengangguran, khususnya setengah pengangguran dan pengangguran terselubung, telah mencapai tingkat yang menakutkan dan merupakan salah satu faktor utama tersebar luasnya kemiskinan dan akibat-akibat sosialnya. Seperti ditanyakan oleh Prof. Sayogyo, sekitar 5,2 juta keluarga di Jawa adalah petani kecil yang rata-rata menguasai areal tanah pertanian 0,25 ha dan 3,8 juta buruh tani.¹ Areal tanah sekecil itu jelas tidak dapat memberikan pekerjaan penuh kepada pemiliknya maupun pendapatan yang mencukupi. Untuk itu minimal diperlukan 0,7 ha. Oleh sebab itu petani-petani kecil tersebut terpaksa mencari tambahan pekerjaan lain di luar sektor pertanian guna memperoleh tambahan pendapatan. Hal ini lebih berlaku untuk buruh-buruh tani yang tidak menguasai tanah garapan sama sekali. Akan tetapi pekerjaan di luar sektor pertanian sulit didapat karena sektor industri belum berkembang, khususnya di pedesaan, dan mereka yang berhasil mendapatkan pekerjaan serupa itu menghabiskan banyak waktu untuk memperoleh pendapatan kecil. Umumnya pendapatan dari pekerjaan ini adalah lebih kecil dari pada pendapatan di sektor pertanian.

1 Prof. Sayogyo, "Lapisan Masyarakat Paling Lemah di Pedesaan Jawa," *Prisma*, April 1978

Dengan demikian kurangnya kesempatan kerja yang produktif penuh merupakan salah satu masalah pokok di pedesaan Jawa, tempat tinggal lebih dari 80% penduduknya.

Oleh sebab itu perluasan kesempatan kerja harus mendapat prioritas dalam pembangunan nasional kita seperti berulang kali ditegaskan oleh Presiden Soeharto. Antara lain dalam sambutannya pada perayaan hari raya 'Ied di Masjid Istiqlal 27 Oktober 1973 ditandaskan: "Kita harus memberantas kemiskinan itu langsung dari sumber dan akar-akarnya, baik kemiskinan lahir maupun kemiskinan rokhani. Dan satu-satunya jalan untuk itu adalah melaksanakan pembangunan yang dapat memberantas sumber kemiskinan ini. Ini berarti kita melaksanakan pembangunan yang dapat memberi kesempatan kerja pada setiap orang, pembangunan yang mampu memberikan perluasan lapangan pekerjaan, pembangunan yang dapat menaikkan penghasilan semua orang."¹

Sesuai dengan itu dalam GBHN 1978 antara lain ditegaskan: "Perluasan kesempatan kerja dan perlindungan tenaga kerja merupakan kebijaksanaan pokok yang sifatnya menyeluruh di semua sektor. Dalam hubungan ini program-program pembangunan sektoral maupun regional perlu senantiasa mengusahakan terciptanya perluasan kesempatan kerja sebanyak mungkin dengan imbalan jasa yang sepadan. Dengan jalan demikian maka di samping peningkatan produksi sekaligus dapat dicapai pemerataan hasil pembangunan karena adanya perluasan partisipasi masyarakat secara aktif di dalam pembangunan."²

1 Dikutip dari Krissantono, Ed., *Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila* (Jakarta: CSIS, 1976), hal. 71

2 Dikutip dari *Himpunan Ketetapan-ketetapan MPR 1978* (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1978), hal. 108

PEMBANGUNAN DI IRIAN JAYA*

R. Slamet ROOSMAN

Menjelang pemilihan umum pada bulan Mei 1977 pemerintahan Irian Jaya telah menerbitkan sehelai buku kecil — berisikan 20 halaman — yang berjudul "Hasil-hasil pembangunan Irian Jaya" dan dibukukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya. Kata pengantarnya ditandatangani oleh Bapak Soetran, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Irian Jaya.

Isi buku tersebut meliputi jangka waktu tahun-tahun 1970 sampai 1977 dan maksud penerbitan buku ini ialah menunjukkan hasil-hasil apakah yang telah dicapai oleh Repelita selama itu. Titik berat pembangunan diletakkan kepada aspek fisik daripada usaha Repelita tersebut. Penerbitan ini mengandung maksud juga untuk menyokong pemerintah Presiden Soeharto dalam kampanye pemilihan umum yang ke-3. Pada halaman 10 tertera "Secara umum dapat dikatakan bahwa dengan perjuangan Orde Baru pembangunan di Irian Jaya telah berhasil dengan baik". Pada halaman 14 terbaca "secara khusus Bapak Presiden telah menghadihkan babi sebanyak 841 ekor yang telah disebar-kan dan berkembang di luar daerah peternak babi". Pada halaman 8 disinggung pula istilah "Program Inpres" yang dalam

* Ceramah di CSIS pada 1 Pebruari 1979. Prof. R. Slamet ROOSMAN adalah seorang Indonesia yang sejak 1973 mengajar di Universitas Papua New Guinea, Port Moresby.

pelaksanaannya berarti bahwa "kepada jabatan Presiden diberikan hak kuasa untuk mengalokasikan uang secara khusus untuk anggaran proyek-proyek pembangunan".

Mengapa Bapak Soetran diangkat menjadi Gubernur Irian Jaya, konon kabarnya — di samping banyak pengalamannya sebagai tentara sewaktu beliau bertugas di Irian Jaya — beliau berhasil menyulap daerah minus Trenggalek menjadi daerah surplus ekspor cengkeh sewaktu beliau menjabat Bupati di sana maka dengan giatnya penanaman cengkeh digalakkan di Irian Jaya. Berhubung cengkeh baru berkembang biak setelah delapan tahun, maka baiklah kita tunggu apakah kebijaksanaan menanam cengkeh di wilayah Irian Jaya ini akan memberikan efek yang sama seperti di Kabupaten Trenggalek, mengingat sifat geologis tanahnya di Irian Jaya lain kesuburannya. Kepadatan penduduk Irian Jaya sangat minim, ialah dua orang per kilometer persegi, dan prasarana transpor di pantai, apalagi di pedalaman Irian Jaya masih sangat terbelakang.

Ataukah dalam pengangkatan Brigjen Soetran ini, terkandunglah harapan pemerintah akan dibangunkannya pedalaman Irian Jaya yang sampai sekarang masih kelihatan terbelengkelai. Brigjen Acub Zainal yang menjabat Gubernur Irian Jaya selama tahun 1972-1974 sebelumnya telah menitikberatkan pembangunan Irian Jaya terutama di daerah-daerah pantai, antara lain dengan pembangunan tempat-tempat kediaman para Bupati serta wisma-wisma yang mentereng apalagi kantor Gubernur di Dok II di Ibukota propinsi Jayapura yang megah. Kesemuanya ini untuk menambah kewibawaan (prestise) pemerintah Indonesia di propinsi yang paling jauh dari Jakarta. Pembangunan gedung-gedung tersebut yang dimaksudkan untuk menjadi pelambang kejayaan (status symbol) pemerintahan daerah telah menelan uang kas propinsi bukan main banyaknya. Brigjen Acub Zainal menjadi terkenal pula dalam "Operasi Koteka" sewaktu beliau menjabat Panglima Kodam di sana, sebelum beliau menjabat Gubernur Irian Jaya. Secara umum operasi ini yang bertujuan membudayakan putra daerah Irian Jaya terutama di pedalaman dengan menggantikan koteka ialah selubung kemaluan laki-laki yang terdiri dari buah labu yang tumbuh di

mana-mana dengan celana pendek, sedang putri-putri daerah diberi sarung untuk menggantikan mini roknya yang dibuat dari rumput ataupun serabut tanaman, dapat dianggap gagal. Gagalnya operasi koteka ini disebabkan oleh beberapa kesalahan: seringkali instruksi dilakukan dengan kekerasan karena pejabat-pejabat terlampau ambisius (lekas-lekas mau mencapai hasilnya), sehingga timbullah rasa kebencian terhadap tindakan pejabat ini. Lagi pula pembagian pakaian kurang baik, misalnya hanya sehelai celana diberikan yang kemudian menjadi kotor dan dibuang. Pemakainya kembali ke kebiasaan berpakaian yang semula. Sebenarnya dalam pikirannya orang yang berkoteka itu tidak merasa telanjang. Para Pendeta yang aktif di daerah pedalaman Irian Jaya yang mengharuskan siapa-siapa yang masuk gereja harus berpakaian rapi lama-lama melepaskan ide ini juga, karena akhirnya tak dapat dipertahankan. Mengubah cara berpakaian mereka ini memerlukan perubahan mental lebih dahulu. Walaupun dalam teorinya Operasi Koteka telah dihentikan, pembagian celana dan sarung masih dilanjutkan dengan sehelai potret Presiden Republik Indonesia disisipkan dalam tiap-tiap bungkusan hadiah pakaian, agar supaya secara ini sampai di pelosok-pelosok pedalaman dikenal orang siapakah Kepala Negara itu.

Masih ada daerah-daerah yang terpencil yang jarang ataupun tak pernah dikunjungi oleh patroli-patroli atau pejabat, maka pemerintahan secara berangsur-angsur telah diperluas dan diperkukuh dengan berbagai kebijaksanaan. Dalam hubungan ini perlu diterangkan, bahwa kebanyakan dari penduduknya yang diperkirakan sekarang berjumlah satu juta, sering bertempat tinggal terpencar-pencar dalam kelompok-kelompok atau suku-suku yang kecil-kecil. Maka pemerintah dengan sistem pemerintahan yang baru berusaha memindahkan suku-suku yang terasing ini yang banyak di antaranya cara hidupnya masih bersifat nomadis, yang jumlah anggotanya kurang dari 200 orang, ke tempat kediaman baru yang telah ditentukan oleh pemerintah, biasanya di sepanjang jalan-jalan yang menuju ke kota kabupaten. Secara demikian penguasaan administratif terutama di daerah pedalaman dapat dipermudah sesuai dengan pelaksanaan "Proyek Penyempurnaan Prasarana Fisik Pamong

Praja", sebagaimana tertera dalam buku kecil pada halaman 20. Dalam rangka "resettlement" ini diusahakanlah agar supaya suku-suku terasing yang bersifat nomadis menghentikan kebiasaannya selalu berpindah-pindah dan mulai bercocok tanam secara permanen sepanjang jalan-jalan raya yang menuju ke kota-kota kabupaten, sehubungan dengan program pemerintah di Irian Jaya untuk membuka "hinterland" atau sebagaimana buku kecil menyebutkannya pada halaman 7 "Pembukaan daerah hinterland ini dimaksudkan dan diharapkan agar selain kota-kota menjadi berkembang, juga untuk menumbuhkan dan menggali sumber-sumber produksi pertanian potensial yang berada di daerah belakang agar dapat diusahakan secara riil guna di samping mencukupi kebutuhan masyarakat setempat dapat juga hasilnya dijual ke pasar (kota) dalam rangka pensuplaian kebutuhan bahan pangan bagi daerah perkotaan, dengan demikian ini berarti akan meningkatkan pendapatan (penghasilan) masyarakat pedesaan. Demikian pula sebagai timbal-balik, daerah belakang sebagai wilayah pengembangan ekonomi perkotaan adalah merupakan daerah pemasaran (konsumen) bagi barang-barang produksi yang berasal dari kota tersebut. Secara regional, apabila masing-masing daerah hinterland ini telah berkembang maka prinsip interdependensi dan pengembangan wilayah ekonomi akan berkembang dengan lebih pesat". Dan pada halaman 7 terbaca pula "telah mulai dirintis pembukaannya bagi daerah-daerah yang mempunyai daerah belakang (hinterland) seperti Jayapura, Merauke, Manokwari, Paniai dan Sorong. Untuk daerah hinterland Jayapura (Genyem) telah selesai pembukaannya, sedangkan untuk daerah hinterland Sorong (Klasaman) baru dimulai pembukaannya pada tahun anggaran 1976/1977 yang baru lalu.

Namun boleh diperhatikan bahwa bukanlah putra daerah yang menguasai sektor ekonomi ini, melainkan pedagang-pedagang perantara, kebanyakan berasal dari Sulawesi Selatan. Di pasar-pasar, misalnya di Jayapura, penjual putra daerah telah terdesak keluar, dan diganti oleh pedagang-pedagang pendatang tersebut yang kemudian bisa memaksakan harga-harga rendah terhadap hasil perkebunan atau perikanan yang ditawarkan oleh

putra-putra daerah ini. Begitupun perdagangan perantara barang-barang yang didatangkan dari luar Irian ialah segala keperluan rumahtangga ada di tangan orang-orang pendatang.

Dalam perkembangan sosial ekonomi ini ternyatalah bahwa penghasil/penjual putra daerah menjadi terperosok ke dalam kedudukan yang sangat tidak menguntungkan mereka.

Pembukaan hinterland dan pengembangan kota-kota pantai Irian ada hubungannya pula dengan politik pemerintah untuk menyelesaikan masalah nasional mengenai kepadatan penduduk terutama di Pulau Jawa. Mengingat kebijaksanaan pemerintah yang ditujukan untuk meninggikan kapasitas produksi di Irian dengan meninggikan kapasitas tenaganya secara mengimpor tenaga dari daerah-daerah Indonesia yang terlampau banyak penduduknya maka boleh diduga bahwa pemerintahan di Irian lebih condong akan menggalakkan masuknya tenaga-tenaga tersebut daripada menghalanginya. Kalaupun ada halangan, maka hal ini menyangkut bidang keuangan. Misalnya ternyatalah bahwa transmigrasi kaum petani Jawa — yang di samping transpor mereka, termasuk pula pembiayaan persiapan serta pemeliharaan mereka di lokasi Irian — menelan biaya kurang lebih US\$ 7.000 untuk setiap orang yang ditransmigrasikan.

Selain transmigran merupakan tenaga produktif karena memiliki ketrampilan di bidang pertanian, (halaman 8) "juga transmigran diharapkan merupakan pelopor dalam pembangunan, terutama bagi masyarakat (penduduk asli) Irian Jaya yang cara bertaninya masih bersifat primitif tradisional ini". Begitu pula pusat-pusat transmigrasi terletak di sekitar desa-desa sehingga penduduk setempat dapat diapproach pada sesama tingkatan dan nilai-nilai agraris pula. Maka putra daerah akan mengetahui cara-cara bercocok tanam yang baru, sementara itu taraf sosial budaya mereka dapat dipertinggikan secara asimilasi dengan para pendatang.

Dalam praktek kehidupan sehari-hari pergaulan kedua kelompok ini masih sangat minim — berhubung dengan perbe-

daan adat kebiasaan mereka masing-masing, hanya anak-anak mereka yang bersama-sama pergi ke sekolah ataupun bermain sepakbola bersama di lapangan.

Ada pula macam transmigrasi lain yang arusnya lebih deras mengalirnya ke Irian daripada yang disponsori oleh pemerintah, ialah transmigrasi spontan di mana para transmigrannya datang dengan sukarela dan tidak dibiayai oleh pemerintah. Terhadap mereka ini pemerintah tak mempunyai beban atau kewajiban keuangan mengenai perawatan dan pemukiman mereka di Irian Jaya.

Banyak di antara para transmigran dari golongan ini datang ke Irian oleh sebab mereka tak dapat kerja di daerah asal mereka, maka hendak mencoba rezekinya di tempat kediamannya yang baru. Terdapat juga mereka diundang familinya yang telah lebih dahulu pergi ke Irian. Serenta mereka ini berhasil dengan usaha atau niaganya, mereka memerlukan bantuan tenaga yang biasanya mereka ambil dari suku atau golongan mereka masing-masing. Transmigrasi spontan ini sudah berlangsung sewaktu Belanda masih berkuasa di Irian Jaya, hanya setelah tahun 1963 arus mereka ini makin membesar. Oleh karena Irian termasuk wilayah Indonesia, maka dari pihak pemerintah tak terdapat kontrol terhadap masuknya transmigran dari kategori ini.

Kebanyakan transmigran ini berasal dari pulau-pulau Maluku, Ternate, Kai, Flores, Timor, Buton, dan dari Sulawesi terutama daerah-daerah Ujungpandang dan Manado.

Kebanyakan mereka ini tidak berladang, dan menetap di kota-kota pantai justru di daerah-daerah di mana putra daerah sendiri berusaha mencari pekerjaan.

Sementara itu mengingat akan perkembangan sosial politik sejak 1975 di Irian Timur yang pada tanggal 15 September tahun itu juga menjelma menjadi negara Papua New Guinea terlepas dari seabad asuhan Inggeris-Australia, maka pemerintah Indonesia mengambil kebijaksanaan untuk makin banyak mengang-

kat putra daerah untuk kedudukan-kedudukan yang berwenang. Para Bupati di daerah perbatasan, ialah Kabupaten Jayapura, Jayawijaya dan Merauke, dijabat oleh putra daerah, begitu pula Kabupaten Manokwari. Bupati daerah Paniai — yang bersifat ekonomis vital karena Tembaga ada di pegunungan Paniai — berasal dari Jawa tapi kawin dengan putri daerah dari Serui. Di kantor-kantor daerah dan dinas-dinas vertikal pun di Jayapura misalnya sekarang tampak banyak putra daerah yang mengepalainya. Tapi hanya berapa prosenkah dari pasaran tenaga kerja di Irian yang dicakup oleh sektor pemerintahan ini?

Di sektor swasta yang menguasai pasaran tenaga kerja di Irian, usaha putra daerah untuk mencari pekerjaan menjadi semakin sulit, semata-mata karena persyaratan untuk diterima oleh majikan menyempit karena tidak semata-mata ditentukan oleh ijazah, tapi terutama oleh preferensi kesukuan. Kebanyakan pendatang kalau bukan pedagang, mereka merupakan tenaga tangan (buruh kasar/manual workers) yang sering telah mengenyam pendidikan sekolah tetapi tak mampu menyelesaikannya (drop out). Sering mereka ini telah ada pengalaman dengan kerja teknik rupa-rupa sehingga sebenarnya taraf kepandaian mereka sama dengan putra daerah, setelah dia dengan susah-payah dididik oleh pemerintah ataupun misi dan zending di sekolah dasar atau sekolah teknik. Para transmigran mencari pekerjaan di daerah-daerah pantai di mana terdapat banyak pekerjaan, maka menjadi beratlah bagi putra daerah bersaing dengan para pendatang ini yang sudah puas dengan upah yang rendah.

Sering terjadi di lapangan perminyakan dan bangunan tenaga putra daerah dipakai pada awal proyek misalnya untuk membuat jalan dan mendirikan rumah, tetapi serenta mesin-mesin atau alat-alat teknis lainnya harus dipergunakan, maka pekerja putra daerah dikeluarkan untuk kemudian diselesaikan oleh tenaga pendatang.

Pada tahun 1974 waktu saya meninjau lapangan minyak Kasim dekat Sorong, seorang kepala regu pekerja putra daerah mendekati saya, katanya: "Saya akan mengadukan kepada

Bapak Gubernur (Acub Zainal) bahwa dari 2.000 pekerja di sini hanya 50 orang putra daerah dipekerjakan'' Laporan mengenai Ketenagakerjaan dan Kesempatan Kerja Daerah Tingkat I Irian Jaya ditulis oleh sebuah tim pemerintah dan diterbitkan di Jayapura pada tanggal 20 Maret 1976 menyebutkan pada halaman 54 ''Tenaga kerja pendatang mempunyai efek yang negatif terhadap penawaran tenaga kerja setempat, karena dari jumlah tenaga kerja 308.523 orang dari 34.872 orang yang mencari kerja 29.906 orang atau 86% tidak pernah bersekolah, dan kenyataannya demikianlah laporan tersebut, mereka ini menunjukkan betapa rendahnya cara berpikir mereka itu. Bagian pekerja inilah yang susah dapat digunakan dalam suasana pembangunan dewasa ini''. Laporan tersebut melanjutkan ''bahwa ada surplus tenaga kerja, karena tenaga kerja yang ada itu sebenarnya secara kualitatif bukan yang diperlukan. Kekurangan tenaga kerja — baik kualitatif maupun kuantitatif — sangat terasa. Ini disebabkan pula karena tenaga-tenaga yang mempunyai kepandaian (skill) serta pengalaman tidaklah sesuai dengan macam pekerjaan yang terutama dengan proyek-proyek pembangunan ini tidak ada hubungannya sama sekali''. Tim tersebut telah mengeluarkan kertas kerja juga yang berjudul ''Masalah pengangguran di Irian Jaya selama tahun-tahun 1976-1977''. Pada halaman 21 tertera ''Pada umumnya sektor jasa-jasa memerlukan kepandaian (skill) dan pengetahuan mengenai management seperti kontraktor yang mempunyai modal, ataupun tukang pangkas rambut, tukang jahit, tukang sepatu dan lain-lain yang biasanya terdiri dari pendatang. Di samping itu ada sektor jasa-jasa yang cukup dapat menyerap tenaga putra daerah sebagai kuli di pelabuhan laut dan udara, pasar, toko dan seterusnya''.

Usaha pemerintah untuk mengembanguaskan sistem pendidikan di Irian Jaya telah menghasilkan — menurut buku kecil pada halaman 17 — ''di hampir setiap kecamatan dan desa-desa telah terdapat Sekolah Dasar bahkan telah ada beberapa kecamatan yang telah mempunyai Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Tingkat Atas. Pada tahun 1976 telah tercatat 1.303 buah Sekolah Dasar di Irian Jaya, dan seluruh jumlah murid sekitar 132.772 orang. Guna penyediaan tenaga trampil dalam pemba-

ngunan maka lulusan-lulusan dari Vocational Training Centres (VTC) dan Teacher Training Centres (TTS) telah banyak terjun ke masyarakat untuk ikut dalam pembangunan”.

Pada tahun 1962 Universitas Cenderawasih (Uncen) di Abepura dibuka dan beberapa tahun yang lalu ini Akademi Administrasi dan Akuntansi di Jayapura. Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) yang didirikan di Jayapura ialah untuk melatih kader-kader untuk memimpin pemerintahan daerah.

Ada baiknya untuk meneliti sebuah ayat daripada persetujuan antara Indonesia dan Belanda mengenai West Nieuw Guinea (Irian Jaya sekarang) yang ditandatangani oleh kedua belah pihak pada tanggal 15 Agustus 1962, ialah Art XIV di bawah pasal ”Pemerintahan Indonesia dan Penentuan Nasib Sendiri (Indonesian Administration and Self-Determination)” yang penting untuk mengerti policy Indonesia yang selanjutnya di Irian Jaya antara lain ayat tersebut berbunyi ”Sesudah penyerahan kewajiban pemerintahan yang sepenuhnya kepada Indonesia, hukum dan peraturan-peraturan Indonesia akan berlaku, dalam prinsipnya, di daerah (Irian Jaya) itu. Sesudah penyerahan ini tugas yang pertama-tama yang harus dilakukan oleh Indonesia akan terdiri dari pemberantasan buta huruf dan memajukan rakyatnya dalam bidang sosial, kultural dan ekonomis”. Dalam hubungan ini maka tidak mengherankan mengapa Indonesia dengan sekuat tenaga berikhtiar untuk memperluas pendidikan sekolah di Irian Jaya. Di samping itu harus pula dipikirkan, bahwa motivasi dan tujuan pendidikan sekolah ini — dalam mata pandangan ”putra daerah” Irian, ialah mendapat pekerjaan, hendaknya diwujudkan pula.

Arus para transmigran tak kunjung mengalir ke Irian Jaya. Para petani Jawa yang ditransmigrasikan ke Irian Jaya dengan subsidi pemerintah rupa-rupanya agak terbatas banyaknya. Meskipun di atas kertas ada rencana pemerintah untuk mentransmigrasikan 250.000 petani Jawa ke Irian Jaya, dalam prakteknya terbukti bahwa hanya beberapa ribu orang saja yang di-resettle di Irian Jaya. Faktor kesehatan yang kurang baik

(Irian Jaya adalah daerah malaria), hubungan-hubungan sosial dan kultural yang serba asing di pedesaan Irian Jaya, geografi tanahnya serta biaya yang besar yang diperlukan untuk mewujudkan resettlement yang demikian itu, telah membatasi usaha pemerintah untuk mentransmigrasikan petani Jawa ke Irian secara massal.

Kebanyakan transmigran yang telah sampai di Irian adalah orang-orang yang meninggalkan kampung halamannya via transmigrasi spontan. Menurut statistik Indonesia berdasarkan angka-angka konsumsi beras jumlah pendatang di Irian diperkirakan berjumlah 100.000 sekarang. Ini sudah termasuk pejabat-pejabat baik sipil maupun militer, transmigran petani dengan keluarganya ditambah dengan jumlah anak-anaknya yang lahir di Irian Jaya sejak daerah ini masuk dalam wilayah Indonesia. Pada penduduk Irian Jaya yang pada tahun 1971 diperkirakan berjumlah 900.000, angka 100.000 ini berarti tambahan 11% selama tahun-tahun itu.

Persoalan di sini ialah bahwa di satu pihak para transmigran spontan datanginya dengan berbondong-bondong dan tidak dibatasi arus mereka itu karena "setiap bangsa Indonesia berhak untuk mencari pekerjaan dan rezekinya di seluruh wilayah Indonesia" dan di lain pihak pemerintah Indonesia berusaha dengan giatnya untuk meningkatkan taraf hidup "putra daerah" dengan mendidik mereka di sekolah-sekolah, tentu dengan maksud supaya mereka kemudian dapat memakai kepandaian mereka dalam pekerjaannya. Padahal yang terjadi ialah bahwa banyak lowongan kemudian diisi oleh para pendatang. Saya rasa bahwa dalam situasi yang semacam ini terutama pemerintah daerah harus bertindak, misalnya dalam taraf yang pertama memberikan kesempatan kepada putra daerah untuk mengisi lowongan-lowongan pekerjaan, walaupun mereka kelihatan agak canggung pada permulaannya. Karena mereka lebih mengerti tentang hal-hal sekitarnya (orang-orangnya dan alam sekitarnya) penyesuaian baginya akan lebih mudah daripada seorang pendatang.

Pokoknya, putra daerah yang telah dengan susah payah dididik bertahun-tahun oleh pemerintah, misi dan zending itu hendaknya diberi kesempatan untuk membuktikan kemampuannya. Tentu dalam hal ini diperlukan bimbingan, kebijaksanaan dan terutama kesabaran. Dengan proses ini putra daerah dapat ditingkatkan ke suatu taraf di mana dia sanggup bersaing dengan para pendatang. Dengan policy ini putra daerah akan mempunyai kebanggaan akan dirinya (self-respect, pride and confidence) dan tidak merasa sebagai second-class citizens. Dia akan dengan lebih sadar ikut berpartisipasi dalam pembangunan negara Indonesia, sesuai dengan desakan Presiden Soeharto sewaktu beliau berpidato di muka DPRD Irian Jaya di Jayapura pada tanggal 16 September 1969, agar supaya "seluruh rakyat Irian Jaya berpartisipasi sepenuhnya dalam program pembangunan".

Bila tidak demikian, apalagi kalau keadaan sekarang masih berlangsung menjadi berlarut-larut, maka akibat-akibat yang negatif sudah dapat diramalkan dari sekarang. Keadaan ekonomi bagi putra daerah akan memburuk, karena setiap kesempatan untuk mencari nafkahnya berupa uang akan hilang disambar oleh pendatang. Putra daerah akan semakin terdesak mundur dalam segala bidang pencaharian nafkah dan pendapatan berupa uang, dan akhirnya menjadi lapisan masyarakat yang hina. Dia merasa makin didiskriminasikan dan "minder", dan oleh karenanya dia akan mengisolasi dirinya ke dalam golongan senasibnya yang merupakan suatu unsur masyarakat yang selalu gelisah. Dia merasa menjadi "outcast", orang yang terasing di daerah permukimannya sendiri. Sifat menarik diri yang merupakan protes tanpa perlawanan ini adalah gejala yang kurang baik dan mengandung banyak arti buat orang yang kenal sifat putra daerah Irian Jaya.

Sikap demikian ini menunjukkan bibit-bibit untuk timbulnya gerakan-gerakan separatis. Mengundurkan diri dengan diam-diam juga berarti menyiapkan diri untuk melawan dan membalas dendam.

Ada faktor lain yang harus diperhatikan oleh baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah Irian Jaya. Gerakan OPM selama 14 tahun belakangan ini telah membikin kacau-gaduh daerah Irian Jaya dan daerah Papua New Guinea yang berbatasan, dan mengeruhkan hubungan antara Indonesia dan Papua New Guinea. OPM tidak bisa hidup kalau tidak didukung oleh orang-orang Irian setempat yang kurang merasa senang terhadap kebijaksanaan pemerintah. Meskipun OPM sudah kehilangan pucuk pimpinannya sekarang, ataupun andaikan OPM sudah dapat ditumpas sama sekali, masih juga gerakan-gerakan lain yang sama akan muncul, karena tekanan ekonomi atau iri hati akan golongan-golongan masyarakat lainnya yang dalam kasus ini sudah terang terdiri dari golongan pendatang. Masyarakat Indonesia di Irian menjadi terpecah-pecah dengan lapisan mayoritasnya yaitu golongan putra daerah yang jumlahnya terbesar merupakan lapisan masyarakat yang terendah.

Faktor lain pula yang kiranya penting bagi hubungan internasional dengan negara tetangga Papua New Guinea adalah satu kenyataan bahwa negeri tetangga menilai Indonesia dari keadaan di seberang perbatasannya. Meskipun pemerintah Papua New Guinea sudah mengakui soal Irian sebagai soal dalam negeri Indonesia, rakyat Papua New Guinea akan tetap memperhatikan apa yang terjadi dengan putra daerah Irian di sebelah sana garis perbatasan.

Maka hal-hal yang demikian ini perlu diperhatikan, terutama dengan mencari cara-cara bagaimana memperbaiki kondisi bagi putra daerah Irian sendiri untuk menjamin stabilitas di daerah perbatasan yang politis masih rawan ini. Dan saya percaya bahwa pemerintah Indonesia mulai sadar akan masalah ini, dan sedang memperhatikannya.